

А. М. Третяк, О. С. Дорош



Управління
земельними
ресурсами

НОВА КНИГА
ВИДАВНИЦТВО

А. М. Третяк, О. С. Дорош

Управління земельними ресурсами

Рекомендовано Міністерством аграрної політики України як навчальний посібник для підготовки фахівців спеціальності «Землевпорядкування та кадастр» в аграрних вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації

За редакцією професора А. М. Третяка

Вінниця «Нова Книга» 2006

УДК 631.151(477) (075.8)

ББК 65.9(4 УКР)32-51я73

Т 66

Гриф надано Міністерством аграрної політики України
(лист № 18–1–13/387 від 31.03.2006 р.)

Рецензенти:

доктор економічних наук, професор,
академік УААН *Л. Я. Новаковський*

кандидат економічних наук, доцент *В. М. Друзак*
(Національний аграрний університет)

Третяк А. М., Дорош О. С.

Т 66 Управління земельними ресурсами. /За редакцією професора А. М. Третяка. Навчальний посібник. – Вінниця: Нова Книга, 2006 – 360 с.

ISBN 966–382–041–1

Висвітлені аспекти історичних та соціальних передумов розвитку управління земельними ресурсами. Розглянуто теоретичні основи управління земельними ресурсами, методи, напрями та механізми управління, методи і методику моделювання системи управління та організаційних систем управління, оцінку їх ефективності.

Для наукових працівників, аспірантів, магістрів, студентів землевпорядних факультетів вищих навчальних закладів, фахівців землевпорядних та інших управлінських органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

ББК 65.9(4 УКР)32-51я 73

ISBN 966–382–041–1

© А. М. Третяк, О. С. Дорош, 2006

© ПП «НОВА КНИГА», 2006

ЗМІСТ

Вступ	6
Розділ 1. Історичні та соціальні передумови розвитку системи управління земельними ресурсами	8
1.1. Земельні ресурси як об'єкт управління	8
1.2. Коротка історія еволюції управління земельними ресурсами.....	13
1.3. Управління земельними ресурсами на території України в період входження до складу царської Росії.....	16
1.4. Управління земельними ресурсами в радянській Україні.....	17
1.5. Розвиток управління земельними ресурсами в незалежній Україні	25
Контрольні питання	36
Розділ 2. Теоретичні основи управління земельними ресурсами	37
2.1. Поняття та мета управління земельними ресурсами	37
2.2. Сутність і зміст управління земельними ресурсами.....	42
2.3. Основні завдання, функції та принципи управління земельними ресурсами.....	47
2.4. Основні положення концепції сучасного управління земельними ресурсами.....	54
Контрольні питання.....	68
Розділ 3. Методи управління земельними ресурсами	69
3.1. Поняття методів управління земельними ресурсами.....	69
3.2. Метод системного аналізу	78
3.3. Програмно-цільовий метод	79
3.4. Метод землеустрою.....	81
3.5. Метод моделювання.....	85
Контрольні питання.....	87
Розділ 4. Нормативно-методичні основи управління земельними ресурсами	88
4.1. Сутність нормативно-методичного забезпечення управління земельними ресурсами.....	88
4.2. Поняття стандартів, норм і правил, регламентів методичних рекомендацій та інструкцій	93
4.3. Державні стандарти як інструментарій управління земельними ресурсами	98
4.4. Методичні підходи до управлінського аналізу проблем.....	107

4.5. Методика оцінки ефективності організаційної системи управління земельними ресурсами.....	112
4.6. Методика оцінки ефективності управлінських дій.....	117
Контрольні питання.....	124
Розділ 5. Основні напрями і механізми управління земельними ресурсами.....	125
5.1. Основні підходи до формування механізмів управління земельними ресурсами.....	125
5.2. Особливості механізмів управління земельними ресурсами на регіональному рівні.....	131
5.3. Особливості управління земельними ресурсами у м. Києві.....	135
5.4. Механізми управління земельними ресурсами на місцевому рівні....	139
5.5. Особливості управління земельними ресурсами у великих містах....	152
Контрольні питання.....	164
Розділ 6. Правові, організаційно-економічні та землевпорядні механізми управління земельними ресурсами.....	165
6.1. Правові механізми.....	165
6.2. Організаційно-економічні механізми.....	172
6.2.1. Оцінка земельних ресурсів.....	172
6.2.2. Плата за землю.....	175
6.2.3. Стимулювання раціонального використання та охорони земель.....	177
6.3. Організаційно-фінансові механізми.....	184
6.4. Землевпорядні механізми управління земельними ресурсами.....	187
6.4.1. Зонування земель.....	187
6.4.2. Землевпорядно-оптимізаційні механізми.....	190
6.5. Організаційно-правові засади регулювання ринку земель.....	195
Контрольні питання.....	197
Розділ 7. Особливості управління земельними ресурсами різного цільового призначення.....	198
7.1. Типізація (класифікація) земельних ресурсів як інструментарій управління.....	198
7.2. Категорії земель як об'єкт державного управління.....	209
7.3. Залежність цінності та інвестиційної привабливості земельних ресурсів від природно-ресурсного потенціалу.....	214
7.4. Типологія особливостей управління сільськогосподарським та несільськогосподарським землекористуванням.....	220
7.5. Особливості управління використанням та охороною земель житлової та громадської забудови.....	227

7.6. Управління використанням та охороною земель лісового фонду	230
7.7. Управління використанням та охороною земель водного фонду	241
Контрольні питання	249
Розділ 8. Специфіка управління земельними ресурсами різних форм власності	250
8.1. Управління як економічна функція власності	250
8.2. Специфіка управління земельними ресурсами як об'єктом права власності	252
8.3. Специфіка управління землями державної власності	257
8.4. Специфіка управління землями комунальної власності	261
8.5. Специфіка управління землями приватної власності	263
8.6. Специфіка управління землями, наданими іноземним громадянам, іноземним юридичним особам та іноземним державам ...	268
8.7. Специфіка управління землями спільної власності	270
Контрольні питання	275
Розділ 9. Моделювання організаційної системи управління земельними ресурсами	276
9.1. Принципи та підходи до проектування організаційної системи управління земельними ресурсами	276
9.2. Методи проектування організаційної системи управління земельними ресурсами	281
9.3. Моделювання організаційної системи управління земельними ресурсами	285
Контрольні питання	292
Розділ 10. Організаційні структури управління земельними ресурсами	299
10.1. Основні принципи і вимоги до побудови організаційних структур управління	299
10.2. Проектування організаційної структури управління земельними ресурсами на державному рівні	301
10.3. Проектування організаційної структури управління земельними ресурсами на регіональному рівні	310
10.4. Проектування організаційної структури управління земельними ресурсами на рівні району та міст	319
Контрольні питання	333
Додаток 1	334
Список літератури	353

Вступ

Проблемам управління земельним фондом країни, її регіонів і населених пунктів в останні роки приділяється все більше уваги. Адже розвиток земельного ладу будь-якої країни пов'язаний із встановленням і практичною реалізацією порядку, принципів і правил, що забезпечують правовий, економічний, екологічний і соціальний режим організації використання земельних ресурсів як просторового базису всіх галузей економіки країни, засобу виробництва у сільському і лісовому господарстві, скарбниці природних багатств, територіальної основи життєзабезпечення держави і підтримання здоров'я населення.

Економічні перетворення в Україні багато в чому визначили роль і значення управління земельними відносинами і земельними ресурсами. Це пов'язано з тим, що земля, крім її традиційних властивостей (засіб виробництва, територіальний базис, природне тіло та ін.), стала об'єктом правовідносин і об'єктом нерухомості.

Тому з'явилися нові принципи і методи управління земельними ресурсами, які дають змогу збільшити оподатковувану базу і збір бюджетних доходів, залучити інвестиції у розвиток муніципальних утворень і регіонів, створити ефективну систему забезпечення прав і гарантій для суб'єктів земельних відносин.

Одним із найважливіших факторів управління земельними ресурсами на всіх адміністративно-територіальних рівнях є система землеустрою і державного земельного кадастру, які становлять інформаційну основу державного управління територіями й економічним регулюванням земельних відносин. При цьому всі складові системи управління повинні бути адаптовані до ринкових умов. Особливо це важливо при розробці економічно та екологічно обґрунтованих засобів землеустрою, оцінки земель різних категорій, законодавчій зміні принципів і правил оподаткування об'єктів земельних відносин.

Вивчення та розробка заходів з удосконалення системи управління земельними ресурсами в різних соціально-економічних формаціях є надзвичайно важливим, оскільки вони чи не найголовніші в системі економічних відносин. Яке б суспільство ми не взяли, воно завжди розвивалось на землі залежно від її використання. Аналіз розвитку управління земельними ресурсами свідчить про те, що воно ґрунтується на поєднанні використання землі як природного ресурсу, територіального базису і основного засобу виробництва; різноманітності форм власності на землю; державному регулюванні землекористуванням незалежно від форм господарювання тощо.

Управління земельними ресурсами є спеціальною дисципліною в процесі підготовки інженерів землепорядників і має своєю метою пізнання сутності і закономірностей розвитку управління земельними ресурсами, вивчення методів та механізмів управління. Кожному способу суспільного виробництва, рівню продуктивних сил і виробничих відносин відповідають певна система управління земельними ресурсами, зумовлена панівною формою власності на землю й інші засоби виробництва, а також властиві їм форми землекористування. Щоб правильно зрозуміти суть і основні шляхи розвитку управління земельними ресурсами, обґрунтувати його зміст і розкрити закономірності його зміни в конкретних умовах земельного ладу, необхідно простежити історичний зв'язок управління з іншими явищами та конкретний історичний досвід.

Автори навчального посібника:

Третяк Антон Миколайович, доктор економічних наук, професор кафедри землепорядного проектування Національного аграрного університету, член-кореспондент УААН (вступ, підрозділи 1.1; 4.1; 4.2; 4.3; 4.4; 4.5; 5.1; 5.3; 5.4; 5.5; 9.3; 10.2; 10.4; розділи 4, 6, 7, 8, додатки).

А. М. Третяк, О. С. Дорош (підрозділи 1.5; 9.1; 9.2; 10.1; 10.2; 10.4; розділи 2, 3).

Дорош Ольга Степанівна, кандидат економічних наук, доцент кафедри управління земельними ресурсами Національного аграрного університету (підрозділи 1.2; 1.3; 1.4; 4.6; 5.2; 6.2; 10.3).

Автори будуть вдячні всім, хто надішле свої відгуки, зауваження та побажання і сподіваються, що навчальний посібник стане у пригоді не тільки студентам спеціальності “Землепорядкування та кадастр” вищих навчальних закладів I–IV рівнів акредитації, викладачам цього курсу, а й практичним працівникам землепорядних органів, аспірантам та науковцям.

Розділ 1. ІСТОРИЧНІ ТА СОЦІАЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

1.1. Земельні ресурси як об'єкт управління

Земля була і залишається головним джерелом задоволення і першорядних потреб людини, – є найважливішою ланкою усіх виробничих процесів і тому має велике значення в житті людей. Життя людства немислиме без безупинного використання земельних ресурсів як речовинного фактора й об'єкта суспільних відносин. Коли до землі приєднується людська праця (жива і уречевлена), вона стає не лише як засіб виробництва, залучений у систему сільсько- чи лісогосподарського виробництва, а й виступає як матеріальна умова, і як активний фактор – головний засіб виробництва. У даному разі вона є і предметом праці, і безпосереднім засобом праці, оскільки володіє унікальною відмінною рисою – родючістю, тобто здатністю відтворювати рослини, забезпечуючи їх необхідними поживними речовинами.

Рівень ґрунтової родючості не постійний і залежить від ряду соціально-економічних, технологічних та інших факторів. Так, у результаті впливу на землю людської праці на основі природної родючості виникла рукотворна (тобто штучна) родючість. Коли два види родючості злилися в єдине ціле, окультурений людиною ґрунт став класичним прикладом природно-антропогенного фактора. Але нерациональне використання землі може призвести до зниження цієї унікальної здатності. Тому питання про охорону й організацію рационального використання земель завжди лежить у площині інтересів суспільства. Суспільство зацікавлене в тому, щоб той, кому належить земля, організував її використання найбільш оптимальним способом.

Як правило, при цьому інтереси суспільства і конкретного землекористувача збігаються. Але можлива і розбіжність цих інтересів. Так, природно, що тимчасовий користувач виявить інтерес лише до одержання ефекту протягом того терміну, поки він використовує землю. Про це ще в середині минулого століття писав К. Маркс: «...одна з найбільших перешкод рационального землеробства, те що фермер уникає всіляких поліпшень і витрат, якщо не можна очікувати, що вони цілком будуть використані до закінчення терміну оренди».

Інтереси ж суспільства як сукупності поколінь містять у собі забезпечення збереження земель і відтворення ґрунтової родючості і т. п. Досягнення балансу інтересів суспільства і конкретного землекористувача дає змогу судити про раціональність використання відповідних земель.

Значною мірою досягненню такого балансу сприяє поєднання в одній особі функцій користувача ділянки, що об'єктивно прагне інтенсифікувати використання землі і взяти при цьому максимальну вигоду, і його власника, що прагне, у свою чергу, зберегти корисні властивості своєї ділянки. Так, обстеження американських і канадських фермерів, що мають у власності одну частину оброблюваної ними землі, а іншу орендують, показали, що на власній землі фермер дотримується системи сівозмін, вчасно вносить добрива, видаляє каміння і т. п., тоді як на орендованій частині земель (навіть, якщо вона має більшу потребу в меліоративних роботах) той самий фермер ігнорує ці природо-захисні дії.

Таким чином, у процесі використання землі, особливо сільськогосподарського, повинні поєднуватися як інтереси конкретних землекористувачів, так і суспільства в цілому, всіх учасників земельних відносин, зокрема, потенційних. Використання земель повинно:

- 1) відповідати соціально-економічним інтересам розвитку країни в цілому, окремих галузей, регіонів і конкретних землекористувачів;
- 2) найбільш повно враховувати природні й економічні умови й властивості конкретних територій і передбачати оптимальне співвідношення спеціалізації і розмірів виробництва з територіальними особливостями;
- 3) бути найефективніше організоване для конкретних умов простору й часу способом та забезпечувати досягнення максимального економічного й соціального ефекту при дотриманні екологічних вимог;
- 4) забезпечувати оптимальну взаємодію з навколишнім середовищем, охорону землі в процесі її використання, підвищення родючості ґрунтів і збереження складу і співвідношення земельних угідь;
- 5) передбачати дбайливе ставлення до землі, що включає в себе як кількісну (боротьба з негативними процесами, що призводять до скорочення придатних для використання площ), так і якісну (зниження землемісткості різних виробництв);
- 6) передбачати постійне удосконалювання технологічних процесів, які безпосередньо пов'язані як з використанням земель, так і не пов'язаних, але таких, що впливають на стан земель чи якість вирощуваної продукції.

Проте організувати таке раціональне використання земель непросто, зокрема і тому, що родючість не є єдиною відмінністю землі від інших природних ресурсів чи рукотворних об'єктів. Так, найважливішою відмінністю

землі від будь-яких інших об'єктів нерухомості і засобів виробництва є те, що земля – це не результат людської праці, вона унікальний продукт природи. На відміну від таких об'єктів, як житлові і виробничі приміщення, транспортні системи, також необхідних для людини, земля не може бути відтворена знову, вона незамінна і неповторна. Хоча ґрунтова родючість і є відносно відновлювальною, але більшість просторових властивостей землі у разі їх втрати відтворити неможливо, тому земельні угіддя можна вважати невідтворними ресурсами.

Стосовно землі як об'єкта управління можна натрапити на недоречне вживання термінів «земельно-ресурсний потенціал» або «земельні ресурси», тоді як у переважній більшості мова іде про земельну ділянку як об'єкт земельно-майнових відносин (власності чи володіння) і таке ін.

Для характеристики землі – території як інтегрального ресурсу природи, по суті, відсутнє адекватне визначення. З великою ймовірністю тут можна використати термін «земельно-ресурсний» потенціал або його модифікації – «природно-ресурсний потенціал території», «природноекономічний потенціал території та ін., хоч у ресурсооцінному значенні цілком очевидна їх орієнтовна здатність. Так, зокрема, значення слова «потенціал» однозначно детермінує можливість використання земельної території і допомагає розглядати їх як явище майбутнього (потенціал – від лат. *potentis* сила, тобто властивості землі чи притаманні їй якості, засоби, які можуть бути використані з метою досягнення певної мети або вирішення якоїсь проблеми, зокрема, продовольчої або більш широкої економічної).

Як бачимо, навіть короткий аналіз тлумачень понять і термінів у галузі використання земельних ресурсів дає певне уявлення про складність проблеми. Заради уникнення термінологічної плутанини і пояснення позиції далі наводяться визначення понять, що вживаються в галузі земельних відносин і сфері використання та охорони земель.

У контексті наведених міркувань з приводу структуризації понять і термінів є всі підстави розглядати і «територію», і «землю», і «земельні ресурси» як складні системні утворення, що є певним чином упорядкованою множиною взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, які і утворюють певну єдність (сукупність) – земельно-ресурсний потенціал.

Зрозуміло, що склад цих елементів (їхня кількість і набір) у багатьох випадках застосування названих термінів і понять є ідентичним. Цим, мабуть, і можна пояснити досить розповсюджене синонімічне вживання «землі», «земельних ресурсів» до «території» як її форми, яку створили природа й людське суспільство.

Разом з тим, для ототожнювання цих понять, як і протиставлення їх одне одному, на нашу думку немає достатніх підстав. Цілком очевидно, що при всій їхній схожості, є між ними і принципова різниця. Гадаємо, важливо вирізнити їх дві автономні (за способом упорядкування елементів) системні функції – внутрішню і зовнішню.

Головна причина необхідності розмежування цих понять криється в різнопорядковості явищ і процесів, які вони фіксують. Тут ми маємо справу з двоїстістю «земельних ресурсів», які належать одночасно до кількох якісно різних систем реального життя: природної і суспільної (соціальної), кожна з яких розвивається за своїми специфічними законами, що можуть бути узагальнені поняттям «**земельні відносини**».

Спираючись на викладені схематичні міркування, можна уявити соціальну значимість землі і земельних ресурсів у вигляді тріадичної схеми: «приватні (окремі) ознаки якості» (земля – земельна ділянка), «суспільні якісні ознаки першого порядку», – (інтегральний територіальний ресурс), «суспільні ознаки якості, властиві для земельних ресурсів другого порядку, або над якості» – (територіальне поєднання природних ресурсів, територіальний комплекс природних ресурсів, що співвідносяться з людиною, її соціальними потребами, тобто виступають як інтегральний природний ресурс, здатний як задовольняти певні суспільні потреби, так і впливати на суспільні відносини).

З двоїстої функції землі і земельних ресурсів випливає і подвійний підхід до їх вивчення та управління: як власне операціонального базису (аналогічно до поелементних оцінок інших видів природних ресурсів) та інтегрального природного ресурсу (комплексна оцінка).

Отже, в сучасному розумінні земельні ресурси – складне поняття, до якого умовно можна застосувати визначення «природно-соціальне утворення», яке характеризується ознаками просторового та інтегрального ресурсу – протяжністю, рельєфом, надрами, водами, ґрунтовим покривом, рослинністю, іншою біотою, а також є об'єктом господарської діяльності і розселення, визначає екологічні умови життя людей.

Простіше можна сказати, що **земельні ресурси** це – сукупні ресурси (запаси) земельної території як просторового базису господарської діяльності і розселення людей, засобу виробництва, її біологічної продуктивності та екологічної сталості середовища життя.

У процесі управління слід розрізнити поняття:

Земля (землі) – територія суші або її частина (земельна ділянка) з ґрунтами, іншими природними компонентами ландшафту, що органічно поєднані і функціонують разом з нею, є об'єктами власності та господарської діяльності, що здійснюється на основі законодавства України.

Ґрунтовий покрив – продукуючий шар поверхні землі, самостійне природно-історичне, органо-мінеральне утворення, здатне до саморозвитку і самовідтворення, а також забезпечувати функціонування біогеоекосистем (біосфери). В сільськогосподарському використанні землі ґрунтовий покрив віддзеркалює суть і властивості її як засобу виробництва, основи агрофітоценозів, об'єкта оцінки, відтворення і охорони.

Родючість ґрунтів – здатність задовольняти потреби рослин в елементах живлення та воді, забезпечувати їх кореневі системи повітрям, теплом, іншими умовами росту і розвитку. Отже, родючість – головний показник якості і основа управління землями сільськогосподарського призначення.

Виходячи з тлумачення понять “земля” і “земельні ресурси” логічно визначається – зміст терміну “**охорона земель**” як система правових, організаційних, технологічних та інших заходів, спрямованих на забезпечення раціонального використання і відновлення земельних ресурсів, забезпечення режиму цільового використання територій, а термін “**охорона ґрунтів**” – система організаційно-господарських, технологічних, нормативно-правових і економічних заходів з відновлення цілісності та еколого-ландшафтних функцій ґрунтового покриву, родючості ґрунтів, захисту їх від забруднення і **деградації**.

У зв'язку з викладеним розумінням інтегрованого змісту поняття «земельні ресурси» необхідним є ще раз звернути увагу на основні моменти суті їх визначення та управління. Зокрема, доцільно виділити такі **рівні**: природно-історичний (або природний), природно-ресурсний (або геотехнологічний) та еколого-соціально-економічний. На першому рівні розглядаються окремі компоненти землі-території (і/або їх взаємодія) без спеціального визначення їхньої соціальної функції та значення, тобто тільки якісної оцінки об'єктів чи явищ. На другому рівні має місце оцінка соціальної функції природних елементів (об'єктів) землі шляхом запровадження поняття «земельні ресурси», тобто на ресурсному рівні. І, нарешті, на третьому, еколого-соціально-економічному рівні, виконується поглиблений аналіз соціальних функцій сукупності елементів земельних ресурсів через призму різних територіально-господарських систем або комплексів.

Враховуючи триєдину функцію земельних ресурсів, формуються підходи до управління: як власне просторового операціонального базису, інтегрального природного ресурсу – джерела продовольства і засобу виробництва, носія соціальних інтересів (земельних відносин) і екологічних умов життя населення.

Отже, вивчення суті управління земельними ресурсами й принципів застосування його засобів – досить важлива умова прискорення ринкових перетворень у землекористуванні, яка набуває дедалі більшої актуальності з розвитком продуктивних сил і виробничих відносин.

Значним поштовхом для прискороного розвитку як загальнодержавного, так і регіонального управління земельними ресурсами стало створення в незалежній Україні спеціально уповноваженого державного органу із земельних ресурсів – Держкомзему України, а також прийняття останньої редакції Земельного кодексу України, законів України «Про землеустрій», «Охорону земель» та інші. Це істотно вплинуло на структуру і зміст управління у галузі використання і охорони земельних ресурсів в ринкових умовах. Землеустрій визнано як основоположний механізм управління земельними ресурсами в ринкових земельних відносинах. Відповідно до цього формуються нові принципи, рівні управління в галузі використання і охорони земель.

1.2. Коротка історія еволюції управління земельними ресурсами

Управління земельними ресурсами має початок з давніх-давен, тому виникнення й розвиток наукової думки про процеси управління земельними ресурсами мають також багатомісячну історію, однак ця наука є відносно “молодою” галуззю й її розвиток необхідно розглядати в загальному контексті соціального та економічного управління. Розвиток теорії управління земельними ресурсами нерозривно пов’язаний з розвитком теорії управління загалом.

Управління в тій чи іншій формі існувало завжди там, де люди працювали групами і, як правило, у трьох сферах людського суспільства:

- 1) *соціальний* – необхідність встановлення і підтримки порядку (в групах) у соціальних співтовариствах;
- 2) *економічний* – необхідність організації виробництва і перерозподілу ресурсів;
- 3) *оборонний* – захист від ворогів.

Навіть у найдревніших суспільствах були необхідні особистості, які б координували і спрямовували діяльність груп (збір їжі, будівництво житла і т. п.). Наприклад, єгипетські піраміди – це пам’ятник управлінського мистецтва того часу, оскільки будівництво таких унікальних споруд вимагало чіткості в плануванні, організації роботи великої кількості людей, контролю за їхньою діяльністю.

Розглядаючи розвиток теорії і практики управління, можна виділити декілька історичних періодів.

Найбільш тривалим був перший період розвитку управління – починаючи з IX–VII тисячоліття до н. е. приблизно до XVIII ст. Перш ніж виділитися в самостійну галузь знань, людство тисячоліттями по частинках накопичувало досвід управління.

Перші найпростіші форми упорядкування та організації спільної праці існували на стадії первіснообщинного ладу. В цей час управління здійснювалось спільно, усіма членами роду, племені або громади. Старійшини і вожді родів і племен уособлювали собою початок управління усіх видів діяльності того періоду.

Приблизно в IX–VII тисячолітті до н.е. у ряді місцевостей Близького Сходу відбувався перехід від господарювання, що привласнює (полонання, збір плодів і т. п.), до принципово нової форми одержання продуктів – їхнього виробництва (виробнича економіка). Це стало початком у зародженні управління, віхою в нагромадженні людством визначених знань у цій галузі.

У Стародавньому Єгипті був нагромаджений багатий досвід управління державним господарством. У цей період (3000–2800 рр. до н. е.) сформувався, властивий для того часу, державний управлінський апарат і його обслуговуючий прошарок (чиновники-переписувачі та ін.).

Велика заслуга в розвитку теорії державного управління в період, який названий індустріальним (1776–1890), належить А. Сміту. Саме він є не лише представником класичної політичної економії, а й фахівцем у галузі управління, оскільки проаналізував різні форми поділу праці і визначив обов'язки правителя і держави.

Великий вплив на формування багатьох наукових напрямів та шкіл управління має вчення Р. Оуена. Його ідеї гуманізації управління виробництвом, а також визнання необхідності навчання, поліпшення умов праці та побуту робітників актуальні й сьогодні.

Перший переворот у теорії та практиці управління пов'язаний зі створенням і використанням обчислювальної техніки. У 1833 р. англійський математик Ч. Беббідж розробив проект “аналітичної машини” – прообраз сучасної цифрової обчислювальної техніки, за допомогою якої вже тоді управлінські рішення приймалися більш оперативно та обґрунтовано.

Наука про управління перебуває в постійному розвитку. Формуються нові напрями, школи, удосконалюється науковий апарат, з рештою, змінюються самі дослідники та їхні погляди.

Головна ідея системної теорії полягає в тому, що жодна дія не починається в ізоляції від інших. Кожне рішення впливає на всю систему. Системний підхід в управлінні дає можливість уникнути ситуацій, коли рішення в одній сфері перетворюється в проблему для іншої.

З погляду економіки організації (установи, підприємства) найбільш істотні в науково-методичному плані результати були отримані в рамках ситуаційного підходу: форми, методи, системи управління повинні істотно варіюватися залежно від сформованої ситуації, тобто центральне місце повинна займати

ситуація. Це конкретний набір обставин, які надто впливають на організацію (установу, підприємство) в певний конкретний час. Іншими словами, суть рекомендацій з теорії системного підходу складається з вимог розв'язувати поточну, конкретну організаційно-управлінську проблему залежно від цілей організації (установи, підприємства) і сформованих конкретних умов, у яких повинна бути досягнута мета.

На кожному рівні управління не лише визначаються соціальні пріоритети, але й розробляються механізми їхньої реалізації (економічні, інформаційні, організаційні, адміністративні та нормативно-правові). Соціальна сфера управління стає відносно самостійною, структурованою і масовою з погляду як об'єкта впливу, так і його суб'єкта, з'являється особливий тип керівника – ринковий. Кожний найнятий за контрактом муніципальний менеджер несе відповідальність за управлінську діяльність та її результатами. Тобто він є підприємцем у сфері управління, що успішно конкурує з державним управлінням, створює необхідні суспільні протизаваги, без яких чиновницький апарат на всіх рівнях управління бюрократизується, вироджується і деградує. Як показав світовий досвід, це головний механізм формування відповідальної і професійної команди не лише менеджерів, а й державних органів управління.

У цілому історія світового соціального управління налічує кілька управлінських революцій, які характеризують поворотні моменти в теорії і практиці управління.

Перша управлінська революція привела до виникнення влади жерців і зародженню писемності внаслідок ділового спілкування.

Друга революція, пов'язана з ім'ям вавилонського царя Хаммурапі, дала зразки сугубо світського аристократичного стилю управління.

Основним підсумком третьої революції в управлінні, що належить за часом до царювання Навуходоносора II, стало поєднання державних планових методів регулювання з виробничою діяльністю.

Четверта революція збіглася із зародженням капіталізму і початком індустріального прогресу європейської цивілізації. Індустріальна революція довела, що чисто управлінські функції не менш важливі, ніж фінансові чи технічні.

П'ята управлінська революція знаменувала прихід нової соціальної сили – професійних менеджерів, класу управлінців, який став панівним у сфері управління матеріальним і духовним виробництвом.

Іншими словами, названі управлінські революції відповідають основним історичним віхам зміни культур і соціальних станів: влада жерців поступово витісняється пануванням військової і цивільної аристократії, на зміну якій прийшли заповзятливі буржуа, а останніх на історичній арені змінили наймані робітники, чи “пролетарі управління”, після чого соціально-управлінський цикл почався знову, але на якісно іншому рівні.

Початок розвитку управлінської науки в Україні було покладено в XVII ст. переважно в рамках теорії державного управління. У розвитку цієї системи важливу роль відіграв А. Л. Ордин-Нашокін (1605–1680), що зробив спробу введення міського самоврядування в західних прикордонних містах тодішньої Росії. Таким чином, А. Л. Ордин-Нашокін вважається одним з перших керівників, який поставив питання про розвиток не тільки стратегічного, а і тактичного управління на території України, яка була в складі Росії.

1.3. Управління земельними ресурсами на території України в період входження до царської Росії

Особливу епоху в розвитку російської теорії управління складають Петровські реформи з удосконалювання управління економікою. Коло управлінських дій Петра I дуже широке – від зміни літочислення до створення нового державного управлінського апарату. Деталізуючи та конкретизуючи управлінські аспекти періоду правління Петра I, можна виділити такі перетворення в центральному та місцевому управлінні: розвиток великої промисловості і державна підтримка ремісничих виробництв; сприяння розвитку сільського господарства; зміцнення фінансової системи; активізація розвитку зовнішньої і внутрішньої торгівлі.

Законодавчі акти Петра I – укази, регламенти, інструкції і контроль за їхнім виконанням – регулювали різні сфери діяльності держави, але, по суті, це було державним управлінням.

Заслужують на увагу й управлінські ідеї І. Т. Посошкова (1652–1726). До його оригінальних ідей варто віднести поділ багатства на речове і нематеріальне. Під першим він мав на увазі багатство держави (скарбниці) і народу, під другим – ефективне управління країною і наявність справедливих законів. Принципи І. Т. Посошкова про поліпшення управління економікою ґрунтувалися на вирішальній ролі держави в керівництві господарськими процесами.

Перша чверть XVIII ст. була періодом петровського реформування управління економікою як на макро-, так і мікрорівні.

Ідеї державного управління знайшли своє відображення в працях А. П. Волинського (1689–1740). Послідовним ідеологом кріпосництва був В. Н. Татищев (1686–1750). В галузі управління господарськими справами Росії він особливого значення надавав управлінню фінансовою політикою – держава зобов'язана не спостерігати за господарськими процесами, а активно регулювати їх.

У другій половині XVIII ст. управлінська думка розвивалася в дусі реформ Катерини II. З метою удосконалювання управління економікою Росії за вказівкою цариці була видана “Установа для управління губерній Російської Імперії”.

Основні перетворення в управлінні економікою на початку XIX ст. відбулися в період царювання Олександра I. У 1801 р. був виданий маніфест про заснування міністерств, що були побудовані на засадах особистої влади і відповідальності.

Особливу роль у розвитку управління в Росії відіграв М. М. Сперанський (1772–1839). Метод перетворень він вбачав у наданні самодержавству зовнішньої форми конституційної монархії, що спирається на силу закону. Систему влади він запропонував розділити на три частини: законодавчу, виконавчу і судову. Законодавчі питання, на його думку, повинні перебувати у віданні Державної думи, суду – у віданні Сенату, управління державою – у віданні міністерств, відповідальних перед Думою.

Потреба в докорінних земельпорядних роботах назрівала повсюди і після бурхливих зіткнень на аграрному ґрунті знайшла своє вирішення у широких земельпорядних заходах, які розгорнулись у наступні десятиріччя.

На початку XX ст. управлінські перетворення здійснювалися під керівництвом таких особистостей, як С. Ю. Вітте (1849–1915) та А. С. Столипін (1862–1911).

Поворотним моментом реформування земельних відносин, а відповідно, і управління земельними ресурсами у новому руслі слід вважати 4 березня 1906 р., коли було видано Указ про організацію землеустрою і утворення Комітету по земельпорядних справах, а також губернських і повітових земельпорядних комісій.

Цим Указом, а також низкою наступних урядових розпоряджень було встановлено систему земельпорядних робіт згідно з реформою, які провадили в життя протягом 1907–1912 рр.

У цей період за короткий проміжок часу земельпорядними роботами було охоплено землекористування широких верств сільського населення на всій території України. У багатьох губерніях майже неможливо було знайти село, де б не проводили земельпорядкування, шляхом якого впроваджувалась земельна політика держави.

1.4. Управління земельними ресурсами в радянській Україні

Жовтневий переворот 1917 р. була початком нового реформування земельних відносин в Радянській Україні. Одним із перших декретів радянської влади, за пропозицією В. І. Леніна, був Декрет про землю. Скасування Декретом про землю приватної і встановлення загальнонародної власності на землю стало повсюди основою революційного перетворення земельних відносин.

Дальший розвиток земельних відносин в Україні, а відповідно, і управління земельними ресурсами пов'язаний з роботою Другого Всеукраїнського з'їзду Рад, який відбувся 6 березня 1918 р., і прийняв Тимчасове положення про соціалізацію землі. 17–18 січня 1918 р. відбувся Третій Всеросійський з'їзд Рад і з'їзд земельних комітетів. Вони підтвердили скасування назавжди і без будь-якого викупу приватної власності на землю. Земля розподілялася між селянами на засадах зрівнялівки у такий спосіб, щоб забезпечити повне використання трудових ресурсів і безбідне існування трудівників села.

У подальшому земельна політика радянського уряду України виходила з ідей, сформульованих у Положенні про соціалістичне землевпорядкування і заходи переходу до соціалістичного землеробства, обговореного та схваленого 20 лютого 1919 р. У цьому законодавчому акті націоналізація землі отримала найчіткіше і завершене правове оформлення, де першою статтею скасовувалась приватна власність на землю і вся земля в межах УРСР вважалась єдиним державним фондом.

Створення такого єдиного громадського господарства означало організацію сільського господарства на основі соціалізму з переходом від одноосібних форм землекористування до товариських. Адже закон оголосив усі види одноосібного землекористування тимчасовими і такими, що відживають, та орієнтував увесь земельний устрій на першочергову організацію радянських комун і товариств щодо громадського обробітку землі.

Такий напрям земельної реформи здійснювався шляхом землеустрою, який виступав основним методом управлінських дій держави з реалізації тодішньої земельної політики.

Оцінюючи загалом процес зрівняльного розподілу конфіскованої землі між безземельними та малоземельними селянами, слід відзначити, що значна частина конфіскованої землі була передана селянству.

Після попереднього розподілу земель землевпорядні органи повинні були розгорнути роботу із землеустрою, який намічався у 1920 р. як система заходів щодо остаточного реформування земельних відносин. Ці заходи охоплювали: міжволосяний перерозподіл земель, а саме: відведення її волостям і встановлення меж між ними; розподіл земель у волості з відведенням їх селянам, товариствам, артілям, а також утворення висілків на вимогу населення; відведення земель державним і громадським установам, заводам, в тому числі цукровим, шахтам, фабрикам, дослідним станціям тощо; відведення присадибних земель у сільській місцевості; відведення земель містам і селищам міського типу; уточнення меж між губерніями та повітами; упорядкування земельного фонду, призначеного для переселення селян із місцевостей з не-

достатніми ресурсами землі. Отже, цей період характеризується серйозними змінами в управлінні земельними ресурсами.

Відповідно до Земельного кодексу РРСФР, який був уведений в дію з 1 грудня 1922 р., закріплення землекористування здійснювалось лише там, де було закінчено розподіл приватновласницьких земель, відведено землі для радгоспів, цукрових заводів та інших державних господарств, створено волосний фонд і вилучено так звані надлишки земель у куркулів. На більшості території України ці заходи не були здійснені через те, що терміново закінчити відведення, розподіл і перерозподіл земель у межах повітів і волостей було неможливо.

Розвиток сільського господарства у період 1921–1925 рр. вимагав забезпечення сталості одноосібного селянського господарства. З цією метою 27 травня 1922 р. було прийнято закон “Про трудове землекористування”, а 29 листопада того самого року ВУЦВК затверджує Земельний кодекс УРСР.

Прийнятий Земельний кодекс закріплював основу соціалістичного колективного господарства – виключне право державної власності на землю, забороняв будь-які незаконні угоди з вилученням землі. Таким чином, соціалістична держава, керуючись вищезгаданими принципами ставлення до землі, організовує державні підприємства і великі колективні господарства, розподіляє і перерозподіляє між ними землю, відводить її для використання в різних галузях народного господарства без відповідного економічного і екологічного обґрунтування.

Оскільки земельне законодавство у низці положень не відповідало завданням соціалістичної перебудови сільського господарства, XV з’їзд ВКП (б) визнав за невідкладне встановити основні начала землеустрою і землекористування в загальносоюзному масштабі. Відповідно до рішень з’їзду ЦВК СРСР 15 грудня 1928 р. прийняв Закон “Загальні начала землекористування і землеустрою”. У законі наголошувалось, що націоналізація землі, яка є основою всього радянського земельного ладу, забезпечує соціалістичну перебудову сільського господарства. Водночас у ньому було встановлено, що право виключної державної власності на землю визнано за Союзом РСР. Союзним республікам надавалось право лише регулювати землекористування і землеустрій в межах республіки. Отже, у сфері управління земельними ресурсами в Україні розпочався новий етап.

У Конституції СРСР, прийнятій Надзвичайним з’їздом Рад СРСР 5 грудня 1936 р., закріплювались непорушність націоналізації землі як основи земельного устрою, сталість колгоспного землекористування, його безстроковість і безоплатність.

7 липня 1935 р. РНК СРСР прийняла постанову “Про видачу сільсько-господарським артільям державних актів на безстрокове (вічне) користування землею”. Внаслідок упродовж 1935–1937 рр. в Україні було проведено великий обсяг землевпорядних робіт, котрі остаточно ліквідували селянські землекористування. Кожному колгоспу видавали Державний акт на вічне користування землею.

У 1939–1940 рр. проводять відмежування присадибних земель від громадських. Лишки присадибних земель вилучали і приєднували до громадських земель колгоспів. У ці самі роки у східних областях республіки майже повністю було ліквідовано хутори, розташовані серед громадських земель колгоспів.

Під час війни обсяг землевпорядних робіт значно скоротився. У районах, окупованих фашистами, радянська землевпорядна система була порушена: державні акти на вічне користування землею, колгоспні земельно-шнурові книги і районні книги реєстрації землекористувань було знищено; межові знаки землекористувань і межі полів сівозмін розорано; в основному знищено і планово-картографічний матеріал на землі колгоспів і радгоспів.

Зміст і обсяг землевпорядних робіт у звільнених районах визначалися спеціальними постановами. Так, в Україні керувалися Інструкцією Наркомзему УРСР від 15 липня 1944 р. “Про поновлення землекористування колгоспів у районах УРСР, звільнених від німецької окупації”.

У 1946–1947 рр. землевпорядні органи свої зусилля спрямовували на проведення внутрішньогосподарського землевпорядкування щодо відновлення і введення сівозмін. Проте не у всіх господарствах було відновлено межі землекористування і видано Державні акти. Тому в ці роки здійснювалися роботи з міжгосподарського землевпорядкування.

У 1947 р. якість проектів внутрішньогосподарського землевпорядкування, що склалися, підвищилася. На зміст цих проектів значно вплинув прийнятий 18 квітня 1949 р. “Трирічний план розвитку громадського колгоспного і радгоспного продуктивного тваринництва”. При внутрішньогосподарському землевпорядкуванні з того часу стали розробляти заходи щодо поліпшення сінокосів і пасовищ, організації літніх таборів, введення прифермських і при-табірних кормових сівозмін, організації бригад з виробництва кормів, а також закріплювати за ними кормові сівозміни і природні угіддя.

30 травня 1950 р. Рада Міністрів СРСР прийняла постанову “Про укрупнення дрібних колгоспів і завдання партійних організацій у цій справі”. Укрупнення колгоспів стало новим заходом, спрямованим на удосконалення і зміцнення соціалістичних земельних відносин. Воно сприяло зміцненню ко-

лективної форми землекористування, раціональнішому використанню землі, засобів виробництва, машин, упровадженню нових форм організації праці.

У 1954–1955 рр. значні землевпорядні роботи проводили у зв'язку з вирішенням важливого державного завдання того часу – виявлення й освоєння перелогових земель. При освоєнні та використанні цілинних і перелогових земель були допущені помилки. Для освоєння нових земель потрібно було провести великі роботи з міжгосподарського і внутрігосподарського землевпорядкування.

У 1957–1958 рр. проводили великий обсяг робіт з обліку присадибних і громадських земель у колгоспах. Так було складено проекти приведення розмірів присадибних ділянок до статутних норм (з юридичним їх оформленням).

Землевпорядною службою в 1955–1958 рр. було організовано значний обсяг робіт з агрогосподарського обстеження земель у зв'язку з постановою Ради Міністрів СРСР від 31 грудня 1954 р. “Про єдиний державний облік земельного фонду СРСР”, що зобов'язала вести облік не тільки кількості, а і якості земель та угідь.

З 1959 р. проведення землевпорядних робіт спрямовано на виконання завдань семирічного плану розвитку сільського господарства і впровадження науково обґрунтованої системи ведення господарства щодо економічних та природних умов зон країни і кожного конкретного сільськогосподарського підприємства. При розробці систем ведення господарства й організації території в господарствах почали розробляти заходи боротьби з ерозією ґрунтів (оранка уздовж горизонталей, введення ґрунтозахисних сівозмін, залісення змитих земель і т. д.) і поліпшення низько-продуктивних луків і пасовищ.

Економічний розвиток радянського суспільства, регулювання земельних відносин, завдання та зміст землевпорядкування в роки сьомої і восьмої п'ятирічок визначалися Програмою КПРС, прийнятою XXII з'їздом партії, і аграрною політикою, виробленою березневим (1965 р.) Пленумом ЦК КПРС.

У 1961 р. землевпорядні органи були реорганізовані, створені проектні інститути із землевпорядкування “Укрземпроект” та їхні обласні експедиції. Основні зусилля спрямовувались на те, щоб за 2–3 роки завершити внутрішньогосподарське землевпорядкування і ввести правильні сівозміни в колгоспах і радгоспах.

У 1963–1965 рр. Інститут “Укрземпроект” розпочав експериментальні роботи з протиерозійної організації території, зокрема, розробку проектів внутрішньогосподарського землевпорядкування з одночасним вирішенням у них комплексу організаційних, агротехнічних, лісомеліоративних і гідротехнічних протиерозійних заходів.

Березневий (1965 р.) Пленум ЦК КПРС обговорив питання “Про негайні заходи щодо подальшого розвитку сільського господарства СРСР” і конкретизував завдання землевпорядкування: наведення належного порядку на землі; докорінне поліпшення використання землі; відновлення порушених сівозмін і введення їх там, де вони не були розроблені.

Проведена наприкінці 1965 р. перевірка землевпорядкування колгоспів та радгоспів і освоєння сівозмін, які вводились, показала, що 60 % раніше складених проектів землевпорядкування не відповідали вимогам розвитку колгоспів і радгоспів, сівозміни не були освоєні в 69 % господарств. Тому в 1966–1970 рр. проведення внутрішньогосподарського землевпорядкування і введення раціональних сівозмін було найважливішим завданням Інституту “Укрземпроект” і його філіалів.

У 1967 р. прийнята постанова ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР “Про негайні заходи щодо захисту ґрунтів від вітрової і водної ерозії”, яка ставила за обов’язок радянським, партійним і сільськогосподарським органам у 1968–1970 рр. розбити на 10 років конкретний план проведення протиерозійних заходів (організаційно-господарських, агротехнічних, лісомеліоративних і гідротехнічних) по країні і зонах.

При складанні проектів внутрігосподарського землевпорядкування в районах, підданих водній ерозії, сільськогосподарські угіддя стали поділяти на категорії залежно від ступеня еродованості. Для кожної категорії розробляли конкретні агротехнічні, організаційно-господарські, лісомеліоративні і гідротехнічні заходи. Більше уваги стали приділяти економічному обґрунтуванню проектів міжгосподарського і внутрішньогосподарського землевпорядкування, детальній і обґрунтованій розробці складових частин і елементів, особливо таких, як розміщення виробничих підрозділів господарств, організація території сільськогосподарських угідь і сівозмін, розміщення дорожньої мережі та ін.

13 грудня 1968 р. сесія Верховної Ради СРСР затвердила “Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік” замість Закону “Загальні початки землекористування і землевпорядження” (1928 р.). Але цей закон був розрахований не на господарську самостійність селян і не на різноманітність форм користування землею, а на жорстку централізацію і командне управління сільським господарством.

У розвиток і доповнення “Основ земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік” в Україні у 1970 р. був прийнятий Земельний кодекс. Проте він не вніс, та й не міг при існуючому політичному режимі внести що-

небудь нове і важливе для земельних відносин в Україні, хоча життя настирливо вимагало врахування національно-територіальних особливостей у справі організації розподілу планування, внутрішньогосподарського використання, охорони і поліпшення земель.

У 1971–1975 рр. землевпорядні роботи включали: складання схем землевпорядкування району (області); міжгосподарське і внутрігосподарське землевпорядкування з протиерозійною організацією території; складання планів організаційно-господарського устрою, проектно-кошторисної документації щодо протиерозійних заходів, корінного поліпшення сільськогосподарських угідь, які не потребують осушення; різноманітні знімальні роботи; ґрунтові, геоботанічні, агрогосподарські та інші види обстежень; державний облік земель з якісною й економічною оцінкою; складання схем районного планування тощо.

Істотною особливістю землевпорядкування 70-х років стало розширення і поглиблення його змісту. До традиційних міжгосподарського і внутрішньогосподарського землевпорядкування додалися нові напрями в організації використання земель, як, зокрема, прогнозування і планування використання земель у Генеральних схемах використання земельних ресурсів, схемах землевпорядкування областей і районів країни, рекультивація земель, порушених несільськогосподарськими галузями народного господарства, проведення земельно-кадастрових робіт, робоче проектування, пов'язане з поліпшенням окремих земельних ділянок та ін.

Рада Міністрів СРСР 6 березня 1975 р. прийняла постанову “Про видачу землекористувачам державних актів на право користування землею”, а 10 червня 1977 р. постанову “Про порядок ведення державного земельного кадастру”. Згідно з постановою стали широко проводити роботи із земельного кадастру, визначення продуктивної здатності земель різної якості. Так, формами кадастрової документації було визначено: земельно-кадастрову книгу підприємства, закладу і організації, яким земля надана в постійне або довгострокове користування; державну земельно-кадастрову книгу району (міста), державний земельний кадастр області, краю, автономії і союзної республіки. Запроваджувалась державна реєстрація землеволодінь і землекористувань як складова земельного кадастру, який забезпечує вивчення правового і визначає господарський стан земель, бонітування ґрунтів та економічну оцінку земель.

Проблеми розвитку сільськогосподарського виробництва, яке у 80-ті роки продовжувало перебувати у стані часів формування адміністративно-

командної системи управління, вплинули на використання земель та зміст землевпорядних робіт.

Нав'язування колгоспам і радгоспам структури посівних площ зверху не давало можливості впроваджувати сівозміни і освоїти науково-обґрунтовану систему землеробства, які є найважливішими чинниками підвищення родючості ґрунту.

Проте в організації використання земельних ресурсів країни так і не було ліквідовано багато недоліків у землекористуванні й організації території, що стримувало ефективніше використання землі й інших засобів виробництва, безпосередньо пов'язаних з нею.

Продовольча програма країни висунула низку завдань, вирішення яких вимагало подальшого удосконалювання організації території і практики регулювання земельних відносин. Найважливішим завданням було вдосконалення управління земельними ресурсами. Нові тенденції в організації управління виробництвом, зростання цінності землі, необхідність ощадливішого розподілу між галузями народного господарства вимагали подальшого удосконалення структури, змісту, форм і методів організації використання землі. Зокрема, необхідно було поліпшити організацію і зміст інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами на основі застосування сучасних методів одержання обробки, збереження і видачі оперативної інформації про землю.

Була проведена велика робота з економічної оцінки земель, матеріали якої разом з іншими даними земельного кадастру значною мірою поліпшили інформаційне забезпечення управління земельними ресурсами.

На удосконалення планування використання земель як найважливішої частини управління земельними ресурсами була спрямована розробка Генеральної схеми використання земельних ресурсів України, схем землевпорядкування областей і адміністративних районів.

Розв'язання всіх проблем було неможливим без наукового обґрунтування. Тому в галузі землекористування і землевпорядкування необхідна була розробка теорії і методів управління та практичної реалізації заходів, спрямованих на поліпшення використання земель. Найважливішими факторами подальшого розвитку управління стали наукові дослідження Інституту "Укрземпроект", який згодом перейменували у науково-дослідний інститут.

Отже, управління земельними ресурсами в радянській Україні було, як правило, направлено на організацію використання та охорони земель шляхом землеустрою та оцінки земель.

1.5. Розвиток управління земельними ресурсами в незалежній Україні

На кожному етапі щодо конкретних історичних, соціальних і економічних умов формується система управління, в якій одночасно зосереджується попередній відповідний досвід, який повільніше або швидше доповнюється новими й новітніми управлінськими надбаннями. Зрештою, формується система управління, в якій управлінські надбання минулого становлять його найзагальнішу основу, на якій зростає система регулювання, що відповідає конкретним вимогам сьогодення і майбутнього. Такий процес відбувається, як правило, неоднозначно, особливо в умовах докорінних змін у суспільстві, як це, зокрема, було в радянській Україні. В конкретнішому розумінні це підтверджується сучасною практикою трансформації управлінських відносин у галузі використання і охорони земель.

Теоретичні і методичні аспекти управління земельними ресурсами в незалежній Україні досліджували багато вчених, серед яких І. Бистряков, Д. Гнаткович, В. Горлачук, Г. Гуцуляк, Д. Добряк, Р. Іванух, П. Казьмір, М. Лавейкін, Л. Новаковський, А. Сохнич, В. Трегобчук, А. Третяк, М. Федоров, В. Цемко, В. Юрчишин та інші. Ними обґрунтовані принципи і окремі методи управління земельними ресурсами, у тому числі й сільськогосподарським землекористуванням.

Організація управління земельними ресурсами після переходу України на політично незалежний шлях розвитку базувалася і значною мірою продовжує базуватися на засадах, характерних для радянських часів. З погляду сучасності ставлення до радянської системи не однозначне. Проте швидкий і примусовий злам на початковому пострадянському етапі був неможливий і небажаний. Передусім через те, що вона залишалася у свідомості переважно більшої частини суспільства, зокрема, селян, як така, що узгоджувалася з тодішньою системою державного регулювання соціально-економічних відносин у країні, в частині, що стосувалася власності на землю всією своєю сутністю і механізмами здійснення підпорядковувалася інтересам правлячої на той час політичної партії. До такого висновку можна ставитися по-різному, але з сучасного погляду очевидним є те, що далека від досконалості навіть у ті часи, вона все ж таки в поєднанні з іншими чинниками забезпечувала порівняно високий (для тих часів) або, щонайменше, задовільний розвиток сільськогосподарських галузей й відповідні цьому їхні соціально-економічні результати.

Ще одна причина відносної живучості притаманної радянській системі управління, яка базувалася на затягуванні під різними приводами, – це від-

працювання визначальної основи щодо стратегічного майбутнього сільського господарства – його мети, завдань та механізмів їхнього досягнення. Без чіткості їх вихідних положень своєчасне опрацювання ефективно діючої системи управління практично не можливе, що знайшло відображення у значних складнощах проведення земельної і аграрної реформ та їх недостатній соціально-економічній результативності. Це дало підстави для висновку, що однією з основних причин недостатньої соціально-економічної віддачі реформ стала недосконалість організаційного забезпечення її як принципово нового, мало відомого й недостатньо відпрацьованого соціально-економічного й суспільно-політичного явища.

Це не означає, що всю провину за ситуацію, що склалася в сфері земельних відносин і землекористування та навколо них, можна покласти на організаційні чинники управління. Суть значно глибша: та (радянська) система породила неадекватність всієї сукупності соціально-економічних відносин на селі потребам формування і функціонування ефективно діючого ринкового середовища. Вона обмежувала можливості становлення достатньо досконалої організаційної системи управління, яка внаслідок цього, в свою чергу, не змогла подолати складнощів розвитку всіх інших блоків державного регулювання. Отож маємо співзалежність цілого й часткового. Недостатня відпрацьованість цілого, під яким у даному разі мається на увазі вся сукупність державних регуляторів розвитку економіки землекористування, обмежила також можливість ефективнішого впливу на наслідки часткового – організаційних чинників управління сутності.

Із зазначеного випливає ще один висновок: ефективно діюча система управління може бути побудована лише за умови, коли достатньо високий результативний вплив на економічний розвиток матимуть усі інші складові державного регулювання – нормативно-правові, економічні, соціальні тощо. Разом з тим, не слід вважати орієнтацією на інертний характер управління, очікування ним того, як будуть розвиватися всі інші регулятори його розвитку. Навпаки, управління повинно бути достатньо активним, високо мобілізуючим, мати, умовно кажучи, наступальний, активізуючий характер, за якого організаційно-управлінські чинники виконуватимуть високо відповідальну функцію активного стимулюючого впливу на всі інші складові державного регулювання земельних відносин. Це, у свою чергу, підводить до висновку щодо необхідності суттєвої зміни акцентів в управлінні, а саме: якщо зараз переважає розуміння організації управління з позиції його функціонально-структурної сукупності, яке склалося на попередніх етапах, та в його сучасному розумінні, зберігаючи й поглиблюючи такий аспект, виправданим буде істотне доповнення його тим, що категорія управління земельними ресурсами істотно роз-

ширена й поглиблена. Це означає, що вона повинна бути такою, яка не просто виконувала б притаманну їй безпосередньо цільову функцію в звичному для неї розумінні, а і впливала б на прискорене формування не лише необхідного організаційно-управлінського, а також соціально-економічного середовища.

Отже, виникає необхідність надання управлінню земельними ресурсами істотно вищого місця в системі інших чинників. Надання не формального, а саме такого, за якого організаційно-управлінська підсистема, крім виконання нею її безпосередньої функції, дедалі більше ставала б серцевиною державного регулювання розвитку землекористування шляхом активного впливу на всі без винятку складові, виведення його на якісно вищий рівень. Цього можна досягти лише за умови, якщо за своєю соціально-економічною сутністю, цільовим призначенням і механізмами вона спрямовуватиметься у стратегічне майбутнє.

Основним органом виконавчої влади в системі управління земельних ресурсів нині є Державний комітет України по земельних ресурсах (Держкомзем), який утворено постановою Кабінету Міністрів України «Питання Державного комітету України по земельних ресурсах» від 22 червня 1992 р. за № 345. Цією постановою затверджено Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах, в пунктах 1 і 2 якого визначено такі основні функції комітету. Держкомзем України є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України. Комітет реалізує державну політику в галузі земельних відносин, сприяє структурній перебудові економіки, формує систему заходів щодо забезпечення організації раціонального використання земель України. У межах своєї компетенції Комітет організує виконання актів законодавства України і здійснює систематичний контроль за їх виконанням. Держкомзем узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

Державний комітет України по земельних ресурсах видає накази, які є обов'язковими для виконання його структурними підрозділами. Він видає також листи, в яких дає, роз'яснення порядку застосування норм земельного законодавства та певні рекомендації, які не мають ознак нормативності, тобто не підлягають обов'язковому виконанню, а тому не належать до системи законодавства.

До системи законодавства входять також правові акти органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, які видаються в межах компетенції останніх у сфері регулювання майнових і земельних відносин. Як правило, ці акти у вигляді наказів та розпоряджень приймаються

з окремих питань з урахуванням специфіки регіонів. До системи законодавства включають ще так звані локальні акти, тобто акти окремих підприємств, наприклад, статутні документи, в яких регламентуються внутрішньогосподарські майнові відносини. Отже, система законодавства України становить сукупність взаємопов'язаних, таких, що взаємодіють, складових, якими є закони та підзаконні нормативно-правові акти.

На рисунку 1.1 показана структура створеної в Україні системи законодавства, що забезпечує управління в галузі земельних відносин та використання і охорони земель.

Кожен працівник землевпорядної служби повинен знати строки набрання чинності різними нормативно-правовими актами. Наприклад, відповідно до ч. 5 ст. 94 Конституції України закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення в «Голосі України», якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування. За ст. 160 Конституції України сам Основний Закон набув чинності в день його прийняття Верховною Радою України – 28 червня 1996 р.

Для інших нормативно-правових актів встановлено дещо інший порядок набрання чинності, визначений Указом Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р., відповідно до якого нормативно-правові акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації.

Державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю здійснює Міністерство юстиції України, нормативно-правових актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим – Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, а також місцевих органів господарського управління та контролю – обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції. Державну реєстрацію нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів – районні, районні у містах Києві та Севастополі управління юстиції. Зазначені нормативно-правові акти набувають чинності через 10 днів після їх реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку надання їм чинності.



Рис. 1.1. Структура системи законодавства в галузі земельних відносин та використання і охорони земель

Механізм державної реєстрації нормативно-правових актів визначається Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. за № 731. Нормативно-правовий акт на державну реєстрацію подається до реєструючого органу в п'ятиденний термін після його прийняття у трьох примірниках (оригінал і дві завірени копії). Державна реєстрація нормативно-правового акта проводиться протягом 10, а якщо акт має великий обсяг – 15 робочих днів з дня, наступного після надходження його до реєструючого органу. У разі потреби (необхідність проведення аналізу нормативно-правового акта із залученням експертів, вивчення значної кількості актів чинного законодавства тощо) ці терміни може бути продовжено керівником реєструючого органу, але не більше ніж на 10 робочих днів, про що повідомляється орган, який надіслав нормативно-правовий акт на державну реєстрацію.

Для деталізації вищенаведених загальних положень процедури державної реєстрації нормативно-правових актів Міністерством юстиції України видано «Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації», затверджений наказом Мін'юсту України від 12 квітня 2005 р. за № 34/5.

Земельні відносини як складова виробничих відносин посідають особливе місце в суспільному виробництві і потребують цілеспрямованої координації дій, адекватним формам власності на землю, формам господарювання на ній та способам використання землі у всіх галузях економіки. Виходячи з цього, використання землі, а в широкому розумінні земельних ресурсів, потребує цілеспрямованого управління. Крім того, в Україні управління земельними ресурсами є ключовою проблемою земельної реформи, яка до останнього часу не знайшла кінцевого вирішення, що в свою чергу пов'язано з розв'язанням питання про шляхи ефективного використання земельних ресурсів.

Управління земельними ресурсами охоплює весь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного та інших видів управління. Разом з тим, земельні ресурси мають ряд властивостей і особливостей, які не залежать від системи суспільних відносин і не притаманні іншим засобам виробництва. Це, зокрема, те, що земля є продуктом природи і виникла та існує незалежно від волі і свідомості людини. По-друге, земля, на відміну від інших засобів виробництва, в процесі використання

не зношується, не зменшує свої корисні властивості. По-третє, використання землі пов'язане з просторовою постійністю місця та обмеженістю території, тоді як інші засоби виробництва в міру розвитку продуктивних сил кількісно збільшуються і якісно видозмінюються.

Земельна реформа, яка розпочалась у 1991 р., спочатку розглядалась як комплекс взаємопов'язаних правових, організаційних, фінансових, науково-технічних, землевпорядних та інших заходів, спрямованих на проведення радикальних перетворень у сфері власності на землю, перерозподілу земельного фонду для задоволення потреб у землі громадян, підприємців, організацій і установ, формування багатокладної економіки.

Результати діяльності з управління земельними ресурсами значною мірою характеризуються результатами проведення кожного із етапів земельних перетворень. Їх можна оцінювати як принципові, глибинні, радикальні тощо. Ліквідована монополія державної власності на землю; реорганізовано понад 10 тис. колгоспів та радгоспів; створено 42 тис. фермерських господарств; сформовано більше як 11 млн власників особистих підсобних господарств, присадибних ділянок, садів, введена плата за землю, яка поповнює бюджети всіх рівнів; діють інші заходи.

За період з 1991р. по 2001 р. в Україні був створений новий земельний лад, змінена структура власності на землю та землекористування, сформовані ринкові форми господарювання, запроваджено плату за землю, оренду землі, купівлю-продаж, дарування майна, передано безплатно громадянам біля 50 відсотків земельного фонду України. Разом з тим, за цей період різко знизився (в 3–5 разів) рівень використання земель.

Відповідно до Основних напрямів земельної реформи в 2001–2005 роках, схвалених Указом Президента України 30.05.2001 року, основною метою земельної реформи було визначено забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для істотного збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалів землі, перетворення її у самостійний фактор економічного зростання. Реалізація Основних напрямів мала забезпечити прискорення завершення в країні земельної реформи, а також створити ефективний механізм регулювання земельних відносин та державного управління земельними ресурсами. Зокрема, було передбачено забезпечити розмежування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами. Однак ні перше, ні друге не було реалізоване. І основна причина – це непрофесіональний підхід до управління в галузі земельних відносин.

На черговому етапі земельної реформи до актуальних заходів, які визначають зміст управління земельними ресурсами, віднесено:

- розробка і удосконалення на всіх рівнях правової і нормативної бази регулювання земельних відносин;
- створення механізму, який реалізує права власників земельних часток у сільській місцевості, державних і комунальних підприємств у містах та інших населених пунктах з активізацією земельного обігу;
- розмежування земель державної і комунальної власності;
- утворення інфраструктури ринку й іпотеки земель;
- розширення робіт зі зйомки і обстеження, районування (зонування) територій, оцінки земель, землевпорядкування, кадастру і моніторингу.

Разом з тим, соціально-економічний потенціал земельних перетворень не реалізований. Механізми управління землекористуванням кінцево не сформовані, система земельного законодавства не завершена, стара система земельних відносин та організації землекористування зруйнована, а нова – ефективна не збудована. Сотні тисяч гектарів землі виведені з господарського використання та деградують. Система землеустрою – вітчизняне досягнення, яке має беззаперечні заслуги перед Столипінською земельною реформою, фактично розвалена. Земельні відносини вкрай політизовані.

Як показує аналіз, в останні роки практично не велися землевпорядні роботи з контурно-меліоративної організації території сільськогосподарських підприємств, зі складання планів земельно-господарського устрою в містах і селах. Роль землеустрою була зведена до оформлення рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування у зв'язку з перерозподілом, переділом землі та угодами громадян щодо земельних ділянок. Не приділялась відповідна увага і науково-методичному забезпеченню землеустрою.

Аналізуючи стан земельних відносин в Україні, рівень використання земель, матеріали парламентських слухань від 13.09.2005 р., можна зробити висновок про глобальні прорахунки й прямі помилки в стратегії земельних трансформацій.

Їх наявність і часто негативні соціально-економічні та екологічні наслідки – це деформації системного порядку. Вони стосуються: економічної обґрунтованості і соціальної передбачуваності трансформацій, їх комплексності, планомірності й послідовності, адекватності ситуації, відповідності інтересам широкого загалу населення, особливо сільського, наукового й організаційного забезпечення. Один із найтяжчих наслідків на селі – руйнація землекористування більшості сільськогосподарських підприємств без відповідної концепції підвищення його ефективності в ринкових умовах.

Впродовж часу здійснення земельної реформи активно дискутувались проблеми земельних реформаций. Окремі політичні сили, далекі від проблем села, але сповнені політичних амбіцій, прямо вимагали ліквідації колгоспів і заміни їх фермерством. Більшість же політиків розуміла згубність такої деколективізації. Що стосується вчених-аграріїв, то вони і один з авторів посібника (А. М. Третяк), зокрема, в основному дотримувались зважених позицій – збереження великого землекористування на селі в процесі проведення земельної реформи, реструктуризації колгоспів і радгоспів. Застереження проти деколективізації здійснювалось у різних формах. Так, А. М. Третяк у доповідній записці Президенту України у 2000 році переконував не здійснювати масову парцеляцію землекористування сільськогосподарських підприємств.

Незважаючи на розмаїття думок і поглядів, вченими не заперечувалась приватна власність на землю. Головною вважалась докорінна зміна соціально-економічних відносин, внутрішньо-господарських структур у сформованих сільськогосподарських підприємствах на базі приватної власності.

Але оцінюючи “реформації”, що відчутно проявились у кінці 1999 р. – на початку 2000 р., можна з повною вірогідністю стверджувати: в Україні відбулась деколективізація в найгіршому її значенні. Отже концепція системного управління земельними ресурсами була відсутня.

Минуть роки і земельна реформа в Україні кінця ХХ ст. отримає однозначну оцінку з боку істориків і політологів, економістів і соціологів, спеціалістів інших галузей знань. Але вже й нині робиться чимало спроб розібратися з причинами та наслідками соціально-економічних трансформацій.

Глобальний прорахунок у стратегії трансформацій, переоцінка значення приватної власності у системі ринкових перетворень, свого роду “обожнювання” цієї категорії, віра в те, що запровадження приватної власності на землю та інші засоби виробництва автоматично (як за помахом чарівної палички) призведе до вирішення всіх складних проблем функціонування економіки країни. При цьому ігнорується те, що на відміну від постсоціалістичних країн із віковими традиціями інституту приватної власності, у більшості регіонів нашої держави було обциинне землеволодіння, а потім утвердилась державна власність на землю. Україна не мала глибоких коренів приватної власності, особливо в аграрній сфері.

Це вимагало зваженого, обережного підходу до масштабного запровадження інституту приватної власності на землю. Адже навіть постсоціалістичні країни, відновлюючи власність селян на землю, здійснювали це еволюційно, зважено. Загалом слід враховувати, що хоча у переважній більшості країн світу сільськогосподарські угіддя перебувають у приватній власності,

існує чимало обмежень стосовно її функціонування і використання. У деяких державах сільськогосподарські угіддя так і не стали приватною власністю. Навіть у традиційних країнах ринкової економіки з розвиненим інститутом приватної власності на землю, чимало фермерів (до половини і навіть більше) використовують не власну, а орендовану землю.

Наявність діаметрально протилежних поглядів у суспільстві щодо власності на землю стала причиною компромісних формулювань Конституції України. Незважаючи на законодавче визнання Верховною Радою України права приватної власності на землю, в Конституції України термін “приватна власність на землю” не вживається. У статті 13 сказано, що земля, всі інші природні ресурси є “об’єктами права власності Українського народу”. Ст. 14 гласить: “Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою, виключно відповідно до закону”. Виходячи із зазначеного, цілком очевидна потреба у конкретних умовах сучасної України зваженого і обережного підходу до змін у відносинах власності на землю.

Обов’язковою умовою запровадження приватної власності на землю (поряд з іншими формами земельної власності) є наявність гнучкої системи законодавства, розробленої з врахуванням вікового досвіду світової спільноти. При величезних особливостях сучасного земельного законодавства країн Європи, Америки, Азії, його спільними рисами є захист *трудової приватної власності*, недопущення відродження земельних латифундій та інших негативних (насамперед, із точки зору продовольчої безпеки) тенденцій. На перший погляд, наприклад, земельне законодавство США видається ліберальним. Але, насправді, воно жорстко захищає інтереси фермерів, не допускає концентрації земельної власності у руках фінансових магнатів, створює бар’єри для зростання цін на землю, оскільки останнє провокує подорожчання продовольства. Цьому слугує і гнучка система податків, що опосереднюють купівлю-продаж землі.

В Україні, незважаючи на вже звичну тезу про те, що “земля повинна належати тому, хто її обробляє” (яка, без сумніву, правильна), практично відсутнє земельне законодавство, що захищає трудову приватну власність. Починають формуватися лише окремі елементи такого правового поля. Тому найвідомішими видаються заяви (незалежно від того, хто їх робить) про те, що “приватна власність замінила колективну”. Не лише прийняття Указу, але й реальна видача селянам земельних сертифікатів (прирівняних до земельних актів), запровадження плати за оренду землі – є недостатніми для формування повноцінного правового поля функціонування складного інституту приватної власності на землю. У згаданих вище країнах земельне законодавство фор-

мувалось впродовж багатьох десятиліть. Можливо, скориставшись досвідом інших країн, із врахуванням вітчизняних особливостей ми цей період дещо скоротимо. Спроби ж ввести шляхом декларування, із застосуванням методів адміністративного тиску, в авральному порядку приватну власність на землю ні до чого доброго не призведуть.

Але помилки – не лише в цьому. До негативних наслідків спричинилося також ігнорування важливих складових *ринкових* трансформацій. В основоположних документах, зокрема Конституції України зазначається, що метою є побудова соціально орієнтованої ринкової економіки. Значить, паралельно з реформуванням відносин власності на селі мала б створюватись законодавча, нормативна база, що регулювала б ринок землі. І не лише нормативна база, але й відповідна інфраструктура земельного ринку: системи державного земельного кадастру, землеустрою, оцінки земель, сільськогосподарських товариств із регулювання обороту земель сільськогосподарського призначення, інформативні системи тощо.

Але, як відзначав ще в 2001 і послідуєчих роках А. М. Третяк, над проблемою системного земельного законодавства та формуванням досконалої і професійної системи управління земельними ресурсами ніхто не замислювався.

Як відмітив Президент України В. А. Ющенко у своїй доповіді “Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2005 році”, однією із причин збитковості та низького рівня рентабельності більшості сільськогосподарських підприємств є неврегульованість земельних відносин.

Ним відмічено, що більшість сільськогосподарських товаровиробників не дотримується науково-обґрунтованих сівозмін та ґрунтозахисних технологій, не застосовується необхідна кількість органічних та мінеральних добрив. Це спричиняє виснаження земель, зниження родючості ґрунтів, їх деградацію.

Слід відмітити, що станом на 2005 рік рівень використання сільськогосподарських угідь в Україні характеризувався середнім виробництвом валової продукції сільського господарства на 1 га 270 євро, тоді як в країнах ЄС – більше 2 000 євро. Щорічні втрати гумусу через мінералізацію та ерозію ґрунтів склали 32–33 млн тонн або 9 млрд грн збитків.

Не кращий стан використання та охорони земель склався і в населених пунктах. Землі населених пунктів, становлячи лише незначну частину (12,1 %) території України, концентрують понад 58 % населення. Разом з тим, за роки земельної реформи тут проінвентаризовано тільки 50,8 % площі їх земель. Грошову оцінку на жовтень 2005 року було проведено тільки на 59,1 % території. Землі більшості міст та сільських населених пунктів не стали основним бюджетоформуючим фактором органів місцевого самоврядування.

Водночас діючі механізми управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин, інфраструктура ринку землі, ціноутворення та платежі за землю законодавством України ще не врегульовані. Про це констатується в Указі Президента України № 1643/2005 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 “Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель”.

Тому вдосконалення системи управління земельними ресурсами має надзвичайно важливе значення саме тепер, коли набувають розвитку ринкові відносини в усіх галузях економіки.

Серед основних напрямів управлінської діяльності в галузі земельних відносин важливе місце займають обґрунтування, розробка і практична реалізація оптимізаційних моделей формування системи управління на різних ієрархічних рівнях держави, законодавчо-нормативне забезпечення та професійність застосування сучасних методів управління земельними ресурсами.

Таким чином, позитивне зміщення управління земельними ресурсами в незалежній Україні в сторону ринкового не сприяло належному підвищенню рівня використання земель. Більше того, в останні роки, через несистемність і недосконалість законодавчо-нормативної бази та зниження рівня професійності управління, земельні відносини набули загрозливих форм.

Контрольні питання

1. Охарактеризуйте земельні ресурси як об’єкт управління.
2. Охарактеризуйте історію еволюції управління земельними ресурсами.
3. Охарактеризуйте управління земельними ресурсами на території України в період її входження до складу царської Росії.
4. Охарактеризуйте управління земельними ресурсами в Радянській Україні.
5. Охарактеризуйте стан та розвиток управління земельними ресурсами в незалежній Україні.

Розділ 2. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

2.1. Поняття та мета управління земельними ресурсами

У земельно-територіальному розвитку доцільно розрізняти процеси самоорганізації, що потребують вивчення, усвідомлення та організації самої системи управління.

Поняття управління земельними ресурсами не формалізовано настільки, щоб можна було дати його точне і достатньо широке визначення. Більше того, будь-яке визначення управління пов'язане з поняттями, загальноприйнята формалізація яких не опрацьована (система, мета, завдання, функції тощо).

Під управлінням прийнято розуміти дію з боку якогось активного начала стосовно певних об'єктів або з боку суб'єкта управління стосовно об'єкта управління. Ця дія спрямована на досягнення певної мети, бажаного результату.

Мета управління – це наперед визначений результат (стан об'єкта), на досягнення якого спрямовані засоби і методи регулювання соціально-економічного розвитку та покращення екологічного стану. Спрямування в досягненні мети завжди спонукають соціально-економічну та екологічну діяльність.

Управління, яке зорієнтоване не на розвиток, а підтримку функціонування керованої системи, слід кваліфікувати як регулювання. В широкому розумінні регулювання – це процес, який забезпечує потрібні значення змінних, що є істотними у функціонуванні об'єкта управління.

Протилежною регулюванню, з його орієнтацією на процес, – є організація, яка спрямована на структуру керованої системи і системи в цілому. Організація стає необхідним елементом розвитку, а управління розвитком, на відміну від регулювання, завжди є організаційним.

Управляти можна тільки системою. Систему, в якій реалізуються функції управління, називають системою управління. У ній виділяють дві складові системи: управляючу і керовану (рис. 2.1).

Управляюча система (суб'єкт) здійснює функції управління, а керована є його об'єктом. Якщо управління здійснюється свідомо, то управляюча система створюється суб'єктом управління. Завдання суб'єкта управління полягає саме в тому, щоб спрямувати розвиток об'єкта у бажаному напрямі через управлінський вплив.

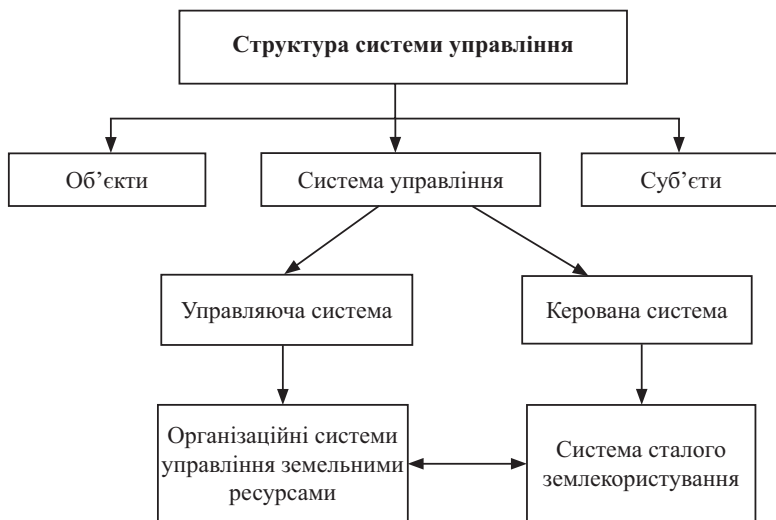


Рис. 2.1. Логічна схема структури системи управління

Між управляючою і керованою системами мають бути канали зв'язку. Каналом зв'язку до управляючої системи від керованої передається інформація про стан останньої, а у зворотному напрямі – управляюча інформація (управляючий вплив). Отже, управляюча і керована система поєднуються контуром зворотного зв'язку.

У деяких випадках немає каналу зв'язку для передачі інформації про стан об'єкта управління, а є лише прямий зв'язок. Можливості такої схеми управління досить обмежені, тому їхня надійність низька.

Найпростішу схему управління зі зворотним зв'язком наведено на рисунку 2.2.

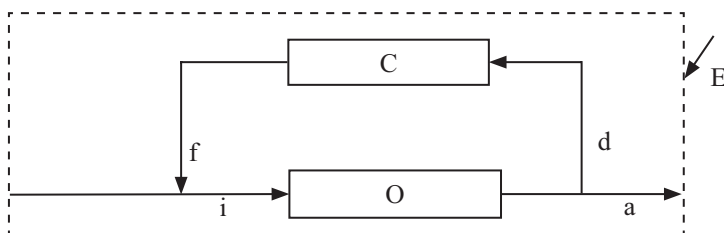


Рис. 2.2. Схема управління зі зворотним зв'язком

Важливою особливістю соціальних і економічних систем, якими свідомо управляють, є обов'язкова наявність посередника у зв'язках d і f , тобто відсутність автоматизму в їх функціонуванні. Це зумовлює важливі специфічні вимоги до організації систем соціально-економічного управління, визначення його якості, висуває проблему стимулювання. Тому наведеної на рисунку 2.2 схеми недостатньо для опису систем управління соціально-економічними та екологічними процесами в галузі використання і охорони земель.

Управляюча система має не лише реєструвати стан об'єкта управління, а й спостерігати за змінами середовища, прогнозувати можливі реакції об'єкта на ці зміни, щоб вжити відповідних заходів. З урахуванням цього схема інформаційних зв'язків матиме вигляд, поданий на рисунку 2.3.

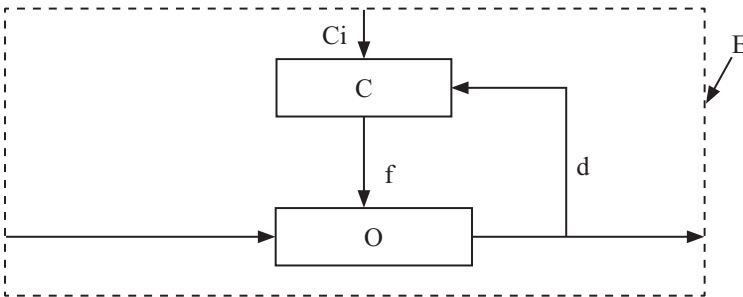


Рис. 2.3. Варіант схеми інформаційних зв'язків

На обох наведених схемах управляюча система – це орган опрацювання інформації про стан об'єкта управління і середовища функціонування системи управління в цілому.

Інформаційною базою управління є прогнозування розвитку системи сталого землекористування, що становить науково-аналітичний етап процесу розробки комплексної програми. Прогноз окреслює сфери і можливості поставлених реальних завдань і цілей, виявляє напрям розробки і прийняття управлінських рішень, розглядає варіанти активного впливу на об'єктивні чинники перспективного розвитку.

Прогнози мають попередній варіантний характер і не обмежуються програмним періодом. Дані прогнозів стають вихідним матеріалом для наступного етапу процесу складання програми і вибору цілей розвитку в повний програмний період, розробки господарсько-політичної концепції. Прогноз-план можна вважати основною стадією розробки програми. У ньому ставляться загальні стратегічні завдання та міститься матеріал, потрібний для розробки конкретних завдань.

Будь-яке управління спрямоване на здійснення низки функцій, серед яких основною є розробка програм. Без бачення перспективи неможливо приймати управлінські рішення, оскільки уявлення про цілі становлять основу рішень, які приймаються.

Удосконалення системи управління земельними ресурсами соціально-економічним розвитком країни є одним із вузлових питань політики будь-якої держави. Крім того, в Україні управління земельними ресурсами є ключовою проблемою земельної реформи, що до останнього часу не знайшла остаточного вирішення, яка, у свою чергу, пов'язана з вирішенням питання про шляхи економічного і політичного розвитку України. Управління земельними ресурсами пов'язано із земельними відносинами та охоплює увесь спектр суспільних відносин — від соціального до економічного, правового, екологічного й іншого видів управління.

У сучасному українському суспільстві розгорнулася полеміка про механізм розвитку земельних відносин: стихійний або свідомий (що регулюється державою). На нашу думку, управління земельними ресурсами – це систематичний, свідомий, цілеспрямований вплив держави і суспільства на раціональне використання землі через ринкові земельні відносини. Цей вплив заснований на пізнанні об'єктивних закономірностей з метою забезпечення ефективного функціонування земельних ресурсів країни.

Управління земельними ресурсами повинне містити в собі: **планування, регулювання, організацію і контроль за використанням земель**, а отже, його необхідно розглядати через призму управління раціональним використанням та охороною земель.

Основу системи управління земельними ресурсами складають об'єкт, суб'єкт, предмет, мета, завдання і функції управління. Об'єкт і предмет управління створюються в результаті багаторічного попереднього періоду. Вид об'єкта і предмет управління тісно пов'язані між собою. Наприклад, управління використанням земельних ділянок із забудованими багатопверховими будинками, значно відрізняється від управління ділянками з одноповерховою садибною забудовою.

Сучасні мета, завдання і функції управління земельними ресурсами формуються українським суспільством у даний час.

Об'єктом управління є весь земельний фонд України, адміністративно-територіальної одиниці, земельні угіддя окремих землеволодін і землекористувачів, що відрізняються за характером використання, правовим статусом, а також земельні ділянки, що не ввійшли в землекористування (землі загального користування).

З прикладної точки зору, об'єктом управління є земельні відносини, процеси формування землеволодінь та землекористувань, організація раціонального використання, охорони та відновлення корисних властивостей земельних ресурсів, які відповідають сучасним потребам людини і вимогам законів природи.

Предметом управління є процеси організації використання землі, що у межах визначеної території забезпечують усе різноманіття потреб його жителів. Різноманіття потреб приводить до різноманіття способів використання земель, що підлягають управлінню.

До числа таких способів належать:

- здійснення територіальної організації використання землі в межах землекористування, окремих ділянок, масивів, земель (землевпорядкування, планування, зонування та ін.);
- інженерне забезпечення процесу використання земель (інженерна інфраструктура);
- установа прававого статусу земель (власність, користування, оренда, обмеження, обтяження);
- установа напрямків і видів використання землі (типи землекористування, дозволене використання);
- упровадження економічно й екологічно ефективних технологій використання землі;
- аналіз та оцінка природного й економічного стану земель;
- інші заходи, що впливають на статус і стан земель.

На створення і функціонування системи управління, крім об'єкта і предмета, впливають мета і завдання управління. При цьому, якщо об'єкт і предмет створюються протягом багаторічного попереднього періоду, то мета і завдання формуються суспільством у короткий час. Між першою і другою групами існують досить тісні взаємозв'язки. Так, мета і завдання формуються з урахуванням стану об'єкта і предмета управління, а вже сформовані мета і завдання при їхній реалізації формують об'єкт і предмет управління.

Метою управління земельними ресурсами є концентроване вираження потреб суспільства, що задовольняються на основі використання властивостей землі. Мета відображає перспективний стан земельних ресурсів і процес їх використання. Саме використання землі – це безпосередній вплив суспільства або окремих його суб'єктів на землю. При цьому в кожного такого впливу є визначена мета, зумовлена споживанням конкретних властивостей землі. Суспільство не в змозі цілком контролювати мету окремих суб'єктів через їх масовість і розмаїття, тому управління цими процесами означає встановлення

загальних правил і меж використання землі. Такі межі створюються за допомогою встановлених і юридично оформлених (у вигляді правових норм) правил використання: регламентованих земельних відносин і системи землекористування.

Ці положення характерні для будь-якого використання землі і є загальними для всієї різноманітності системи земельних ресурсів.

У загальному вигляді, метою управління земельними ресурсами є створення і забезпечення функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу найбільшою мірою задовольняти потреби суспільства, які пов'язані з використанням землі.

У конкретний період часу мета може мати виражений акцент: соціальна, економічна, екологічна або їх комбінація. У доперевбудовний період на території міст і селищ, наприклад, переважав соціальний аспект – коли проголошувалося максимально можливе задоволення всіх потреб жителів (часто без установа достатньої їх ефективності). В даний час в умовах розвитку земельного ринку відбулася переорієнтація на врахування економічного аспекту, тобто досягнення максимального економічного ефекту, що найчастіше має вигляд максимуму грошових надходжень у бюджет і окупності витрат. Однак без соціальної спрямованості мета управління може викликати загострення соціальної ситуації. Сучасна мета управління земельними ресурсами повинна бути зорієнтована на максимум економічного ефекту при забезпеченні гарантованого соціального й екологічного рівня.

Тому **метою управління земельними ресурсами є створення і забезпечення функціонування системи цивілізованих земельних відносин і сталого землекористування**, що дає можливість при забезпеченні досить високого рівня екологічних і соціальних умов життя, розвитку ефективної підприємницької, суспільної й іншої діяльності формувати умови збереження і відновлення властивостей навколишнього природного середовища, зокрема землі, одержувати максимум надходжень фінансових засобів у державний і місцевий бюджети.

2.2. Сутність і зміст управління земельними ресурсами

Суб'єкти управління поділяються на суб'єкти, що здійснюють державне, місцеве і внутрішньогосподарське управління. У свою чергу, державне управління поділяється на загальне і відомче (галузеве) управління.

Загальне державне управління здійснюється державними органами загальної і спеціальної компетенції і має територіальний (регіональний) харак-

тер. Воно поширюється на всі землі в межах визначеної території (України в цілому, області, адміністративні райони, міста) незалежно від категорії земель і суб'єктів права на земельну ділянку.

Відомче (галузеве) управління землями, здійснюване міністерствами, комітетами, службами, будується за принципом підвідомчості підприємств, організацій, яким надані землі і не залежить від територіального розміщення земель.

Місцеве управління здійснюється органами місцевого самоврядування і може мати як загальний, так і спеціальний характер.

Внутрішньогосподарське управління землями здійснюють самі володільці і користувачі земельних ділянок.

Управління земельними ресурсами має комплексний характер, оскільки зачіпає інтереси цілого ряду суб'єктів земельних відносин, що викликає необхідність застосування системного підходу до управління процесом використання й охорони земельних ресурсів, узлагодження організаційно-технологічних рішень з можливими еколого-економічними наслідками.

Управління земельними ресурсами здійснюється законодавчими, виконавчими органами влади та органами місцевого самоврядування, які регулюють земельні відносини і визначають загальну стратегію розвитку системи землеволодіння і землекористування, правотворчості, правоохоронної діяльності і т. д. Зміст діяльності виконавчо-розпорядчих органів з управління земельними ресурсами полягає в прогнозуванні і плануванні використання земельних ресурсів; установленні норм і порядку землеволодіння, землекористування, розподілу і перерозподілу земель; оперативно-розпорядчої, регуляторної і контрольної-наглядової діяльності за використанням і охороною земель.

Основу процесів, які відбуваються у системі управління земельними ресурсами, складає безперервний інформаційний обмін. Засобом забезпечення цього обміну є **землеустрій, земельний кадастр і моніторинг земель**.

За призначенням у процесі управління інформація поділяється на:

- таку, що інформує (використовується для обґрунтування прийнятих рішень);
- керуючу (формується в процесі управління і доводиться до суб'єкта для виконання і використання (наприклад, планова, контрольна, облікова).

Збір, обробка й аналіз інформації визначають поведінку системи управління в цілому. Тому важливо визначити компоненти управління інформацією (рис. 2.4) і їхнього взаємозв'язку на різних адміністративно-територіальних рівнях.

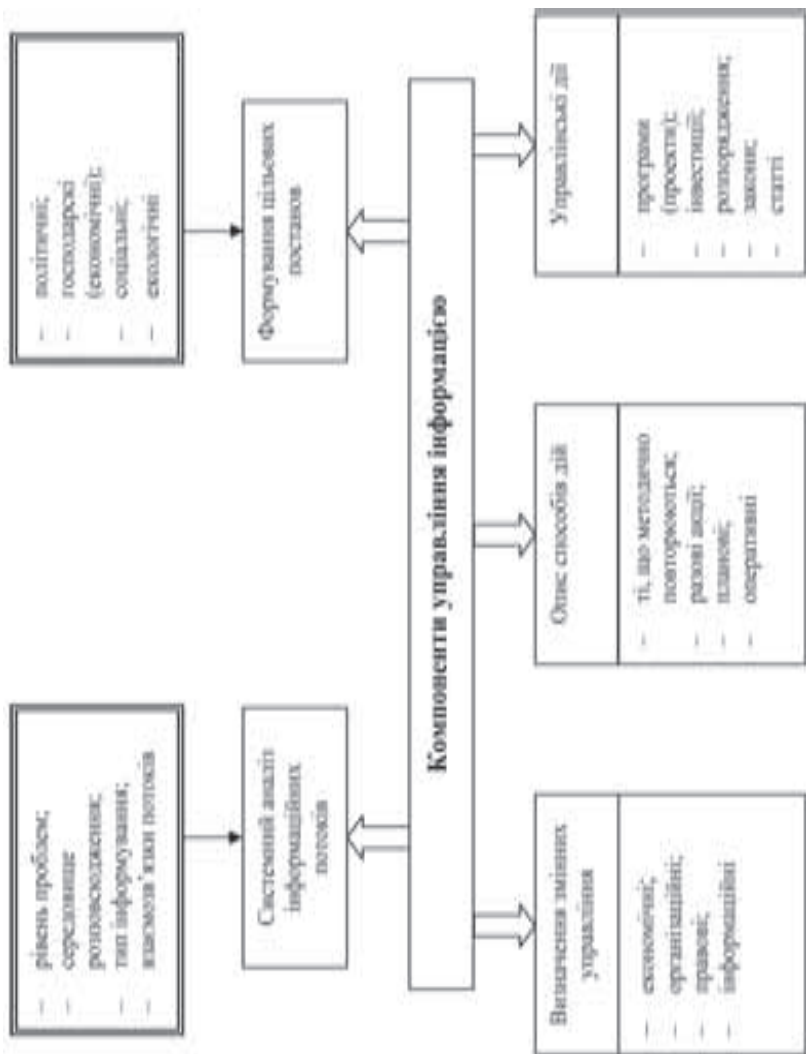


Рис. 2.4. Логічна схема структури управління інформацією

Джерелами інформації можуть бути матеріали землеустрою, земельного кадастру, а також органів виконавчої влади: картографічний матеріал, реєстри, звіти, книги і відомості, каталоги, енциклопедії, реферати, дані експертів, матеріали інших досліджень.

До основних методів збору інформації для цілей управління земельними ресурсами варто віднести: зйомки й обстеження, запит даних, розрахунок і моделювання даних, анкетне опитування, дослідження поведінки землекористувачів чи землеволодільців стосовно об'єкта, випробування системи – «пілотні-проекти».

Управління земельними ресурсами – це сукупність взаємозв'язків між елементами системи управління, спрямованих на раціональне використання земельних ресурсів. У загальному вигляді алгоритм управління земельними ресурсами показаний на рисунку 2.5.

Характер системи управління земельними ресурсами мінявся протягом ряду епох відповідно до економічної основи, цілей і критеріїв суспільного ладу. Система управління земельними ресурсами при будь-якому суспільному ладі забезпечувала виконання двох функцій:

- 1) забезпечення загальнодержавних інтересів;
- 2) забезпечення інтересів окремих членів суспільства (або їх груп).

Нові земельні відносини і умови господарювання сформували нову систему управління, основними характеристиками якої є:

- різкий перехід від адміністративно-планової до ринково-підприємницької моделі;
- розмежування функцій і суб'єктів державного і недержавного управління;
- розвиток процесів демократизації суспільних відносин;
- інтеграція України у світовий інформаційно-технологічний процес;
- інтеграція політико-суспільних і соціально-економічних процесів.

Загальна система управління земельними ресурсами повинна складатися з таких підсистем: законодавчої, адміністративно-управлінської, економічної, соціальної, екологічної.

У зв'язку з різним цільовим використанням земель діяльність галузевих міністерств, відомств і установ з управління земельними ресурсами характеризується системою загальних та спеціальних функцій.

Нині створення системи державного управління земельними ресурсами – основне завдання, вирішення якого дозволить створити ринкові механізми регулювання земельних відносин і формування ефективної системи землекористування.

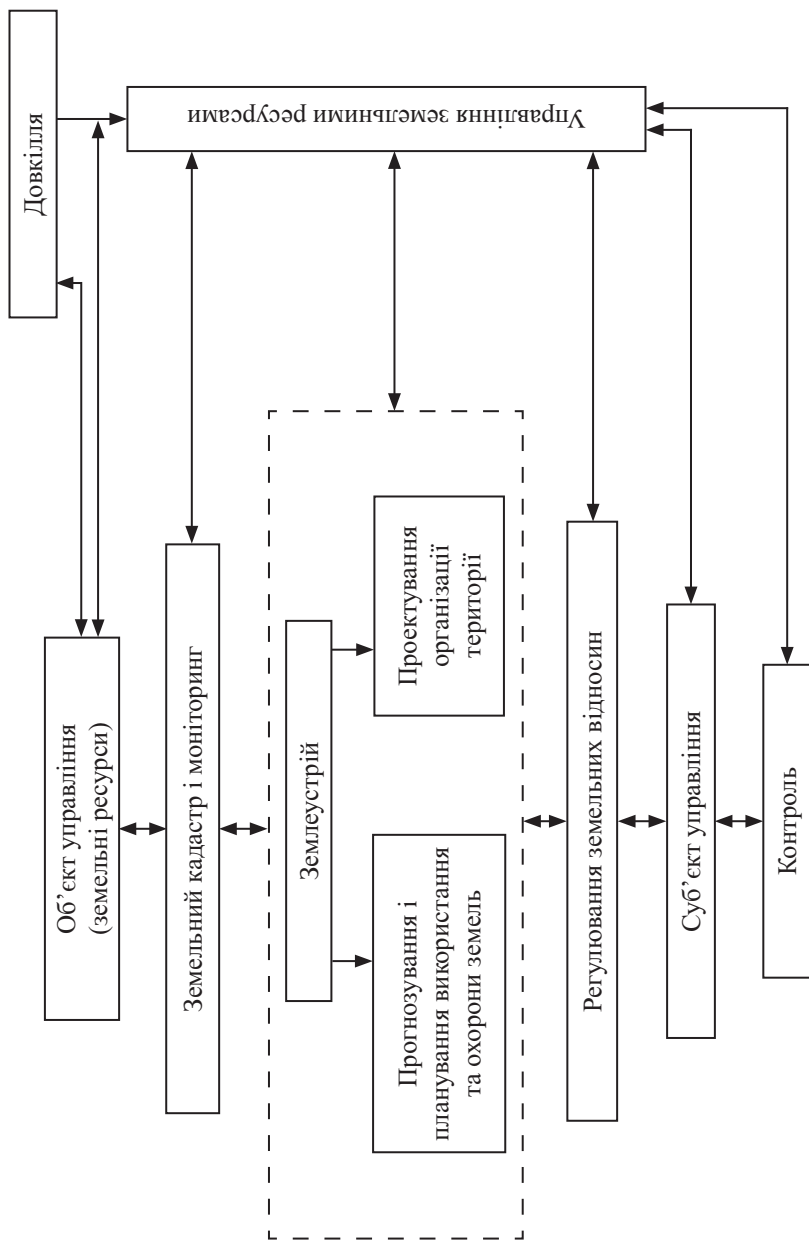


Рис. 2.5. Логічна схема алгоритму управління земельними ресурсами

2.3. Основні завдання, функції та принципи управління земельними ресурсами

Завдання управління земельними ресурсами на кожному рівні поділяються на завдання законодавчих і виконавчих органів влади. Завдання управління реалізуються всіма суб'єктами управління, мають істотні розходження стосовно до проблем забезпечення життєдіяльності конкретних галузей, регіонів і перспектив їх розвитку. Тому необхідно диференціювати завдання для відомств і регіонів, що допоможе визначити місце і роль кожного суб'єкта управління в конкретному регіоні, уникнути дублювання в їх діях або відсутності системи управління з важливих процесів землекористування.

До основних завдань державного управління земельними ресурсами можна віднести:

- наділення органів управління політичними й організаційно-регламентуючими функціями, що забезпечують ефективний розвиток землекористування та суспільства в цілому;
- взаємоузгодження рішень органів державного управління;
- регулювання державними актами фінансової, природоохоронної та підприємницької діяльності суб'єктів земельних відносин;
- забезпечення соціально-правового захисту суб'єктів земельних відносин;
- формування сприятливих умов для підприємництва і прогресивного розвитку суспільства;
- поліпшення використання й охорони земельних ресурсів;
- ведення державного земельного кадастру, організація землеустрою та моніторингу земель;
- здійснення державного контролю за використанням і охороною земель;
- створення правових, економічних і організаційних передумов для різних форм господарювання на землі.

Для вирішення цих завдань необхідно забезпечити виконання таких основних умов:

- прийняти необхідні нормативно-правові акти з регулювання земельних відносин відповідно до Конституції України на рівні держави, рівні регіонів і місцевих органів самоврядування;
- прийняти законодавчі акти, що регулюють земельні відносини в інших галузях народного господарства і забезпечити відповідність цих законів земельному законодавству;
- створити на державному рівні економічні, правові й організаційні передумови для регулювання, використання й охорони земель ринковими методами;

- створити горизонтальну і вертикальну структуру системи органів управління земельними ресурсами для всіх рівнів адміністративно-територіальних утворень;
- забезпечити фінансування поставлених завдань з раціонального й ефективного використання земель, включаючи формування системи державного земельного кадастру і підтримку його в актуальному стані;
- здійснити поділ земель на державну і комунальну власність;
- узаконити різноманіття і рівноправність усіх форм речових прав на землю.

Дії в процесі управління земельними ресурсами оформляються як конкретні заходи або функції.

Ураховуючи розглянуті завдання управління земельними ресурсами, можна визначити функції, що тісно пов'язані з реалізацією поставлених завдань за допомогою стандартних процедур управління (рис. 2.6).

Варто враховувати, що **управління земельними ресурсами здійснюється у двох напрямках: безпосереднє й опосередковане**. Перше пов'язане зі створенням конкретних форм і умов землекористування (земельних ділянок, інженерних споруд, поселень, виробничих і рекреаційних центрів, зміна стану земель) і носить дискретний характер. Друге створює рамки (межі) у використанні землі шляхом створення нормативно-правової бази. Опосередковане управління, на відміну від безпосереднього, здійснюється постійно. Зазначені функції управління за цими напрямкам виявляються по-різному.

До функцій безпосереднього управління земельними ресурсами слід віднести такі етапи:

- **збір і аналіз даних про об'єкт управління та керовані процеси:** вивчення властивостей землі (польові обстеження, інвентаризація земель), ведення земельного кадастру (реєстрація, облік, оцінка) і моніторингу земель, створення і ведення геоінформаційних систем (ГІС);
- **вироблення управлінського рішення:** зонування земель, прогнозування, планування і проектування використання земель;
- **реалізація управлінського рішення:** державний перерозподіл земель (вилучення, надання земель), організація і фінансування заходів щодо зміни властивостей землі, облаштуваності й формування землекористувань, регулювання ринкового обороту земель, економічне стимулювання раціонального землекористування;
- **контроль за функціонуванням сформованого процесу і його коректування:** контроль за використанням земель і дотриманням земельного законодавства, вирішення земельних суперечок, пов'язаних з реалізацією управлінських рішень і функціонуванням сформованої системи організації використання земель.

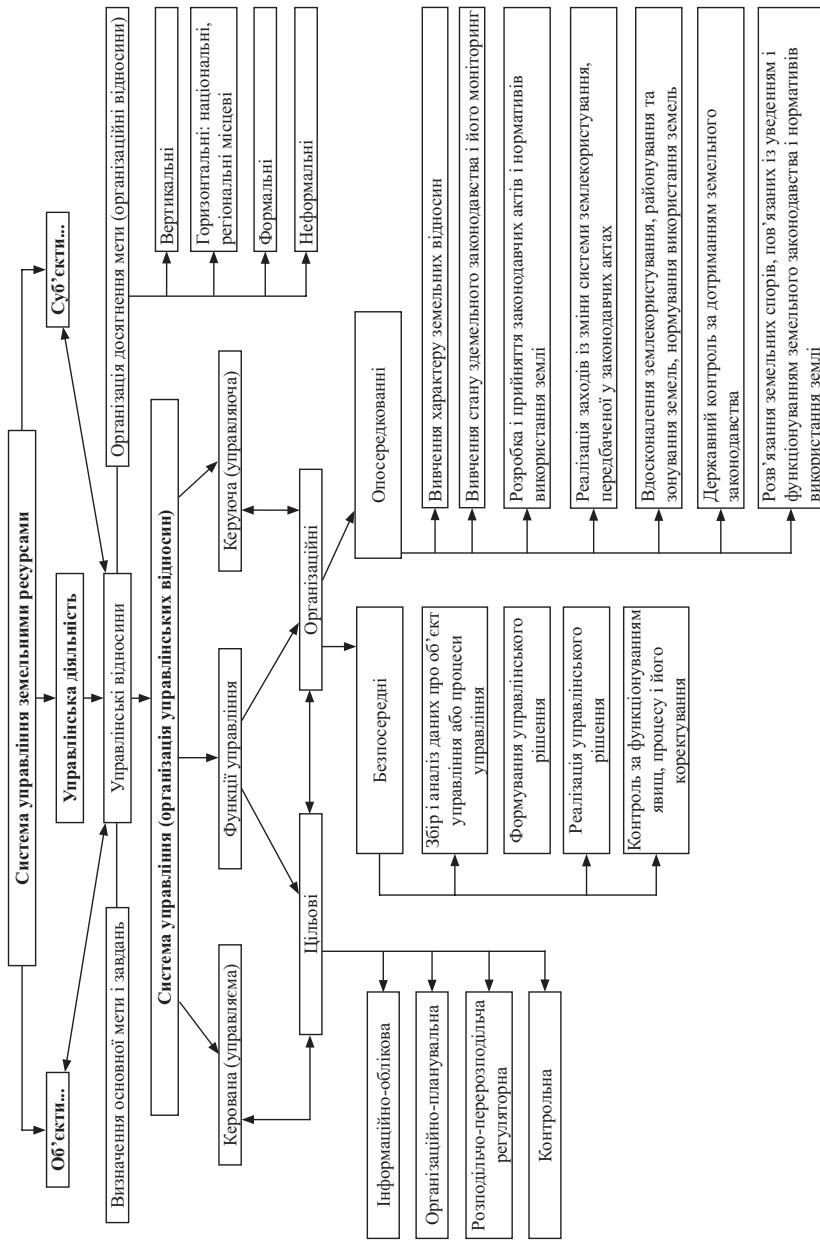


Рис. 2.6. Логічна схема системи розподілу функцій управління земельними ресурсами

Функції управління виявляються як конкретні відособлені заходи, виконувані різними організаціями в різний термін. Основні функції управління в галузі використання і охорони земель визначені Земельним кодексом України (розділ 7). При дослідженні земельного фонду виконуються такі заходи як: космічні, аерофотогеодезичні і наземні геодезичні вишукування; ґрунтові, геологічні, гідрогеологічні, геоботанічні, хімічні, радіаційні й інші обстеження; інвентаризація земель. При веденні земельного кадастру – реєстрація земельних ділянок, кількісний і якісний облік, оцінка земель, моніторинг земель, оцінка пов'язаних із землею об'єктів нерухомості. При створенні і веденні ГІС – створення інформаційної бази даних і цифрових моделей місцевості, підтримка їх на сучасному рівні. Зонування земель здійснюється як результат проведення певних вишукувань і обстежень, оцінних робіт. Прогнозування, планування, проектування оформляється у вигляді окремих документів, генеральних схем, техніко-економічного обґрунтування, схем, планів, карт, проєктів землеустрою, розроблювальних як у цілому для всієї системи чи конкретних землекористувань, так і з окремих проблем.

Перерозподіл земель включає: вилучення, продаж, надання, земель. Безпосереднє регулювання ринкового обороту земель відбувається шляхом продажу, покупки, здавання в оренду, регулювання цін і податків.

Для зміни стану і якості земель організуються і фінансуються такі заходи: рекультивация, дезактивація, меліорація земель, інженерний захист земель, облаштуваність, докорінне поліпшення земель.

Економічне стимулювання раціонального землекористування полягає в: оподатковуванні, кредитуванні, квотуванні виробничої діяльності, лімітуванні використання природних ресурсів. Державний контроль за використанням земель і вирішення земельних суперечок виступають як самостійні заходи.

До функцій опосередкованого управління належать: вивчення характеру земельних відносин, стану земельного законодавства і їх моніторинг; розробка і прийняття законодавчих актів (законів, рішень, постанов) і нормативів використання землі; реалізація заходів щодо зміни системи землекористування, передбачених у законодавчих актах; удосконалення землекористування, зонування, нормування використання землі; державний контроль за дотриманням земельного законодавства; вирішення земельних суперечок, пов'язаних з введенням і функціонуванням земельного законодавства і нормативів використання землі.

Реалізація управлінських рішень, особливо при безпосередньому управлінні, здійснюється за допомогою директивних, правових, економічного методів.

Перелічені вище вимоги і функції державного управління земельними ресурсами забезпечують формування визначених принципів, що виявляються як об'єктивна необхідність, яка характеризує визначений об'єктивний зв'язок у системі. Врахування цих закономірностей дозволяє правильно оцінити не тільки стан системи управління, а і передбачати шляхи її удосконалення. Ці закономірності можна розділити на дві групи: перша – формуючий і визначальний процес управління в цілому, друга – що характеризує приватні моменти.

До загальних принципів належать:

- 1) **єдність управління земельними ресурсами і управління територіями** як найважливіший чинник ефективного розвитку держави і суспільства;
- 2) **незамінність і обмеженість землі як компонента природи, засобу виробництва, територіального базису й об'єкта нерухомості, зростання потреби суспільства і промисловості в сировині.** Необхідність відводу земель для розміщення об'єктів промислової і соціальної інфраструктури вимагають раціонального розподілу і перерозподілу земельних ресурсів між галузями економіки країни; створення організаційно-територіальних умов, які сприяють ефективному використанню й охороні землі; формування відповідного економічного механізму. Ефект від державного управління земельними ресурсами буде вище у випадку, якщо кожна галузь і сфера економіки країни буде мати у своєму розпорядженні найбільш придатні для неї землі.
- 3) **Організаційна узгодженість використання земель і управління територіями.** Цей принцип полягає в тому, що керуюча система повинна забезпечувати підвищення ефективності системи землеволодіння і землекористувань, дотримання ними прав і обов'язків з використання земельних ресурсів, формування правильної організації і управління території для нормального функціонування всіх підприємств та господарств території в цілому. На підставі цієї закономірності структура управління земельними ресурсами і чисельність апарату управління на всіх рівнях повинна формуватися з урахуванням обсягу робіт і змісту управлінських рішень.

Разом з тим систематичне удосконалювання функцій і методів управління земельними ресурсами – одна з характерних рис управління, що залежить від науково-технічного прогресу в економіці країни. Так, земельний кадастр пройшов шлях від описів, які полягають в найпростішому описі монастирських, церковних та інших землеволодіння до державного земельного кадастру, що включає в себе державну реєстрацію земельних ділянок, кількісний і якісний облік земель та їх зонування, економічну і вартісну оцінку земель.

Економічно ефективно поєднання державного, регіонального і муніципального управління земельними ресурсами, забезпечується поділом владних повноважень державного і муніципальних утворень.

Зважаючи на особливі властивості землі, ряд учених, зокрема А. А. Варламов, Ю. Г. Гуцуляк, С. Н. Ткачук, А. М. Третяк, виділяють низку інших принципів формування раціонального землекористування, які повинні бути покладені в основу формування системи управління земельними ресурсами в умовах трансформації земельних відносин і створення ринкової системи землекористування. **Ними запропоновані такі узагальнені принципи:**

- 1) принцип різноманіття і рівноправності усіх форм власності, володіння і користування землею;
- 2) принцип пріоритету на захист життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави;
- 3) принцип пріоритету прав і обов'язків, визначених Конституцією України;
- 4) принцип державної підтримки заходів щодо раціонального використання, поліпшення якості і охорони земель;
- 5) принцип доступності інформації про стан земель;
- 6) принцип пріоритету державного управління земельними ресурсами;
- 7) принцип раціонального використання земель;
- 8) принцип використання земель за цільовим призначенням;
- 9) принцип платності використання земель.

Одночасно зазначені принципи необхідно доповнити ще і такими принципами як: принцип сталості землекористування, принцип диференційованого підходу до управління землями різних категорій і регіонів, принцип правового захисту і відповідальності.

Принцип сталості землекористування стосується як сталості прав суб'єктів земельних відносин на дану ділянку, сталості його використання, так і його територіальної, просторової сталості. Це є необхідною умовою раціонального використання землі і покликане забезпечити зацікавленість землекористувачів у дбайливому, господарському ставленні до землі. Сталість землекористування забезпечується тим, що використання земельної ділянки, як правило, носить постійний (безстроковий) характер і його примусове припинення може бути тільки в особливих випадках, визначених ст. 140 і 141 Земельного Кодексу України. Цей принцип також належить і до формування екологічної сталості землекористування.

Упровадження екологічних вимог у земельні відносини дає змогу забезпечити застосування природоохоронних технологій виробництва, здійснення комплексних заходів для охорони земель від негативних природних і антропо-

генних процесів, таких як ерозія, засолення, заболочування, розміщення, будівництво, експлуатація об'єктів, які негативно впливають на стан земель, та приводять до їх забруднення хімічними, радіоактивними, бактеріальними і паразито-бактеріальними речовинами. Наприклад, у ряді випадків застосовують такий засіб відновлення родючості, як консервація земель, тобто виведення їх з обороту. Такий захід найчастіше застосовується для сильно еродованих, перезволожених, посушливих, засолених та малопродуктивних земель. При вирішенні цього питання повинні бути розроблені умови передачі земель на консервацію власниками і орендарями, розраховані для них розмір компенсації за втрати урожаю, визначені їх права і обов'язки стосовно законсервованих земель, бюджет проведення консервації, порядок виплати компенсацій власникам і орендарям. При консервації земель необхідно передбачити можливість консервації і водних джерел, прибережних територій, порядок використання надр на законсервованих землях.

Принцип диференційованого підходу до управління землями різних категорій і регіонів допомагає широко використовувати правові норми при управлінні земельними ресурсами з врахуванням економічних і природних особливостей земель різних категорій та регіонів.

Принцип правового захисту і відповідальності не допускає втручання в господарську діяльність суб'єктів земельних відносин або примусового припинення прав на земельну ділянку, крім випадків, передбачених законом. Він дає можливість визначати межі відповідальності суб'єктів земельних відносин за соціальні, економічні та інші несприятливі наслідки прийнятих ними рішень, а також діяльності, яка ними здійснюється.

Даний склад і зміст принципів раціоналізації використання земель в умовах ринкових земельних відносин необхідно розглядати як об'єктивну передумову для здійснення практичних заходів з управління земельними ресурсами

Одночасно можуть бути виділені також **індивідуальні принципи управління земельними ресурсами**, до яких слід віднести:

- 1) організаційне і кадрове забезпечення управління земельними ресурсами, що має на увазі наявність спеціальних органів управління земельними ресурсами з оптимальною чисельністю і фінансуванням, особливо для муніципального рівня, що виконують основну роботу з управління земельними ресурсами на місцевому рівні;
- 2) обов'язковість і достатність державної фінансової підтримки, що забезпечує якісне проведення визначених видів робіт на конкретних територіях, у яких зацікавлена держава;

- 3) розмежування функцій з управління земельними ресурсами між органами виконавчої і представницької влади різних адміністративно-територіальних рівнів. Законодавча база повинна визначати компетенцію органів виконавчої і представницької влади, бо відсутність розмежування призведе до перекриття або пробілів в управлінні, що негативно позначається на ефективності системи. Поділ функцій між різними відомствами на державному і муніципальному рівнях (наприклад, між земельним, лісовим і водним комітетами, органами архітектури, Мінприроди і Мінагрополітики України). Для вирішення цього принципу необхідно прийняти нормативно-правові документи, які розмежовують функції різних органів з управління земельними ресурсами та землекористуванням;
- 4) правове забезпечення управління земельними ресурсами (Земельний і Цивільний кодекси України, закони України «Про плату за землю», «Про землеустрій», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням і охороною земель» і т. д.) Тільки за наявності необхідної нормативно-правової бази держава може управляти земельними ресурсами в умовах формування ринкових відносин;
- 5) відповідність законодавству України і непротивіччя законів та інших нормативно-правових актів, прийнятих органами місцевого самоврядування. Відповідність земельному законодавству України законодавчої бази інших галузей, пов'язаних з регулюванням земельних відносин (Містобудівний кодекс, Водний кодекс, Лісовий кодекс, Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та обмежень» та ін.).

Отже, для формування сучасної системи управління земельними ресурсами важливим є чітке визначення її завдань, функцій та принципів організації управління.

2.4. Основні положення концепції сучасного управління земельними ресурсами

Управління земельними ресурсами належить до однієї з важливих наук, необхідних для людей, які використовують або користуються благами землі, а також працюють у цій сфері. Однак, так званий системний підхід до управління не завжди простежується в працях про науку і практику управління.

З урахуванням необхідності систематизації науки і практики управління земельними ресурсами, сучасна концепція повинна вибудовуватись, виходячи з такої парадигми:

концептуальна модель управління – блок моделей – визначення суті предмета моделі – класифікація – суть і зміст відповідно до класифікації.

При її побудові слід враховувати, що управління – це наука і мистецтво цілеспрямованих дій на об’єкти і суб’єкти, які задіяні у процесі формування сучасної системи відносин і землекористування, для досягнення визначених результатів. З врахуванням викладеного на рисунку 2.7 подано принципову модель управління. Контуром моделі є **організаційно управлінська структура** – частина загальної організаційної системи.

Організація (організаційна управлінська структура) – це соціальна система, в якій група людей взаємодіє у визначених межах для досягнення мети шляхом реалізації індивідуальних чи групових цілей. Класифікація управлінських організацій у галузі управління використанням та охороною земель наведена на рисунку 2.8.

В Україні функції верхнього рівня міжгалузевої координації діяльності в галузі управління земельними ресурсами здійснюються Держкомземом України. Міністерство аграрної політики традиційно пов’язане з управлінням земельними ресурсами сільськогосподарського призначення, Міністерство охорони навколишнього природного середовища здійснює управління землями природозаповідного та природоохоронного призначення.

Управління земельними ресурсами є об’єктивним процесом та системою заходів (правових, адміністративних, економічних тощо) з виконання землею суспільно-виробничих функцій (табл. 2.1).

Таблиця 2.1.

Суспільно-виробничі напрями функціонування землі

Суспільно-виробниче призначення землі	Напрямок функціонування землі	Підданість часовим змінам
Земля – територія країни, основа суверенітету	Державно-політичний	Не підлягає
Земля – місце проживання населення	Соціальний	Підлягає в обмеженому ступені
Земля – частина природного середовища	Природоохоронний	Не підлягає
Земля – джерело споживчих вартостей (основний засіб виробництва)	Виробничий	Підлягає в обмеженому ступені
Земля – об’єкт ринкових відносин, податків, платежів	Економічний	Підлягає часовим змінам

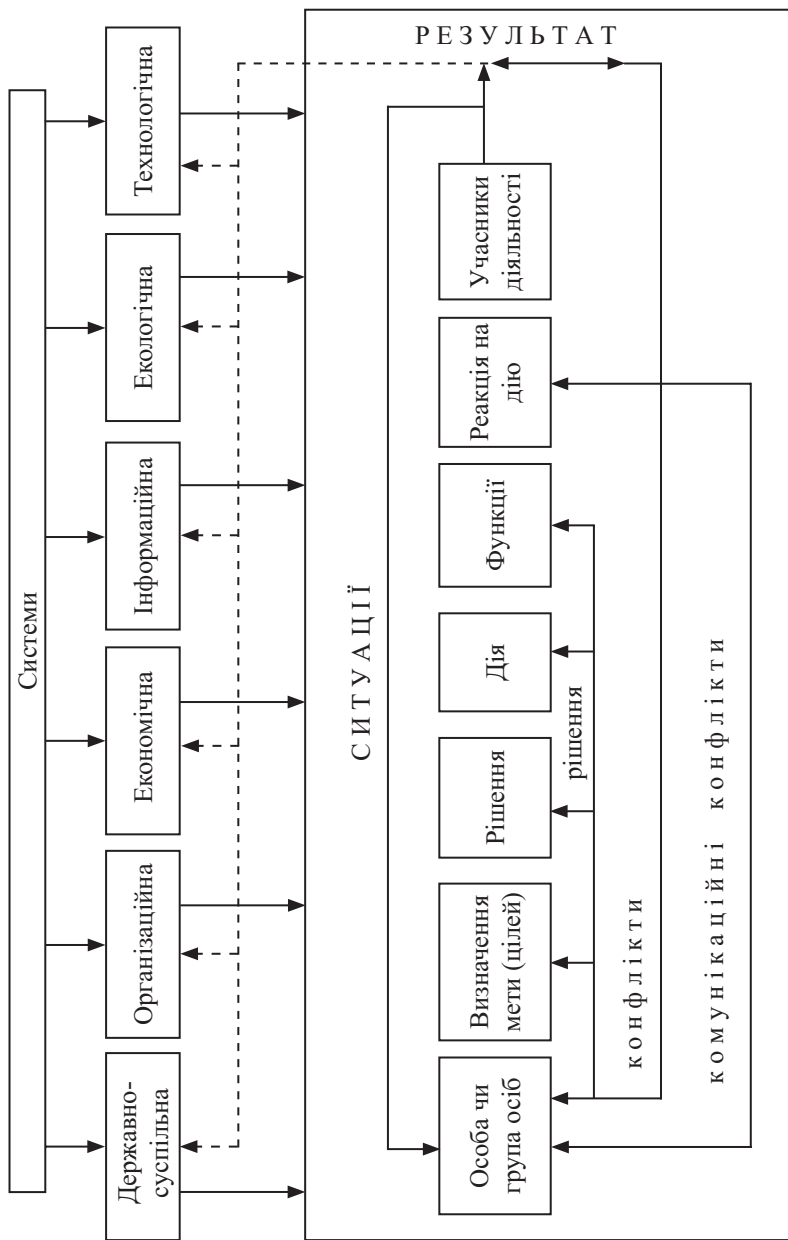


Рис. 2.7. Логічна схема принципової моделі управління

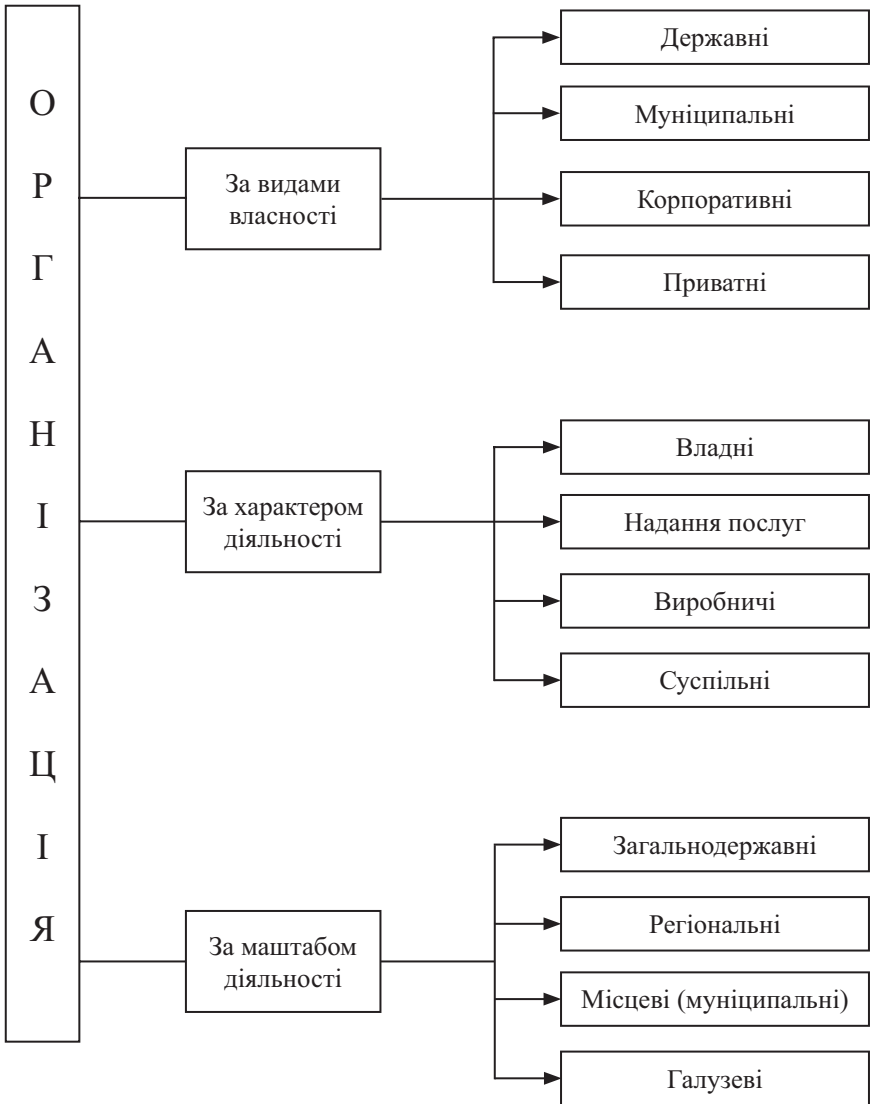


Рис. 2.8. Класифікація управлінських організацій

Згідно з Конституцією України територіальний устрій України гарантується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, естетичних і культурних традицій. Земельні ресурси в межах держави служать територіальною основою його суверенітету. Ця спрямованість функціонування землі виражається в державно-політичному положенні держави, визначається першою особою держави. У всі часи державне управління територією було найважливішим у зовнішній та внутрішній політиці.

Земля – місце проживання населення, яке концентрується в містах, сільських населених пунктах та здійснює громадську і виробничу діяльність на прилеглий території. Головне призначення землі як базису народонаселення залежить від здійснення соціальних функцій в обмеженому діапазоні. Зазвичай збільшується чисельність населення, зростає його щільність, удосконалюється розселення при збереженні ролі землі в поліпшенні рівня життя людини.

У складі природного середовища земля – базовий природний ресурс, навколо якого формуються водні та повітряні ресурси, рослинний та тваринний світ. У товщі землі накопичені корисні копалини. Це природне призначення землі не руйнується часом, оскільки людина являє собою розумну частину біологічної сфери, змінюючись разом з нею та під її дією.

Земля – джерело споживчих вартостей. При поєднанні її з живою працею формується процес виробництва, створюється предмет праці, продукти та товари. Форми взаємодії праці та землі покращуються, хоча принциповий напрям функціонування землі у виробництві фактично залишається не змінним.

В останні роки у зв'язку з прийняттям нового земельного законодавства в незалежній Україні земля стала об'єктом ринкових відносин – підлягає купівлі та продажу. Уведено земельні платежі (податок, орендна плата тощо). Вони відображають економічну суть землі як товару та нерухомості. Ця функція землі радикально змінювалась від заборон державою угод щодо землі до державного заохочення земельного обігу. Разом з тим при багатогранному призначенні та різних напрямках функціонування землі її роль у виробництві та природокористуванні носить консервативний характер. Основні напрями функціонування землі не підлягають або частково підлягають змінам протягом історії взаємодії людини із землею. Остання завжди уособлювала територію країни, місце проживання населення, найважливіший природний ресурс, джерело продуктів харчування, сільськогосподарської та мінеральної сировини. Усі перелічені напрями функціонування землі перебувають у сфері пріоритетних державних інтересів. На них поширюються конституційні вимоги використання та охорони земельних ресурсів як основного національного багатства.

Отже, земля має велике значення як для самого факту існування держави, так і соціального та економічного стану населення, яке на ній проживає, і для майбутніх поколінь. Адекватно суспільному, економічному та екологічному значенню землі повинно бути організоване управління земельними ресурсами. Найбільш ефективно управління може бути здійснене тільки з боку держави, відповідно до її управлінських центральних органів.

Новою формується роль землі лише у складі економічної спрямованості – функціонування її як товару та нерухомості. Земельна ділянка як об'єкт нерухомості перебуває в центрі складного переплетіння різних економічних процесів, приватних і суспільних інтересів, адміністративних норм і правил (рис. 2.9).

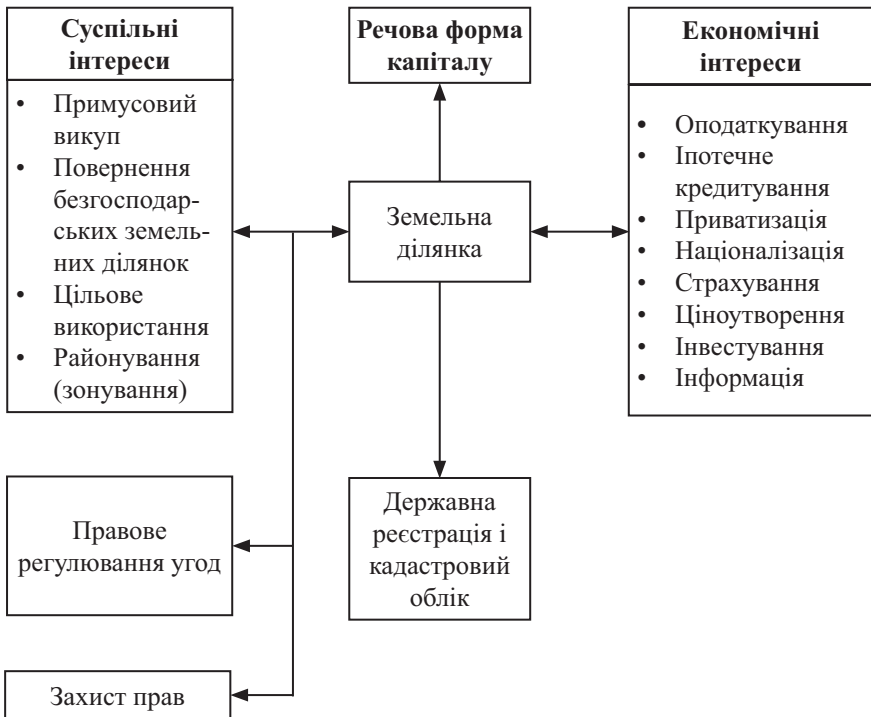


Рис. 2.9. Земельна ділянка як об'єкт економічних і державних інтересів

Здійснення угод із землею вимагає глибоких і систематичних знань про особливості землі як об'єкт нерухомості, зумовлених специфікою «земельна ділянка (власність) – товар». Залучення земель або прав користування ними в узаконені ринкові відносини стимулює ділову й інвестиційну активність, підвищує ефективність використання земельної власності, яка як об'єкт підприємницької діяльності служить певною гарантією стабільності бізнесу і відтворення капіталу з приростом, що в умовах ринку є визначальним для землеводільців і землекористувачів.

Іншими словами, необхідно забезпечити науково-методичну базу вдосконалення розвитку ефективної системи управління земельними ресурсами і структури спеціально уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань управління землекористуванням як центральної ланки в цій системі.

Вирішення цього завдання потребує здійснення:

- 1) дослідження проблемної ситуації, обґрунтування мети і завдання формування єдиної системи управління земельним фондом і розвитку структури управлінських органів виконавчої влади і місцевого самоврядування;
- 2) дослідження факторів ефективної організації системи управління земельними ресурсами і розвитку структури управлінських органів виконавчої влади і місцевого самоврядування;
- 3) виявлення альтернативних макроекономічних передумов і умов розвитку системи управління земельним фондом і вдосконалення структури відповідних управлінських органів;
- 4) розробку загальної концепції розвитку і принципів організації системи управління земельним фондом та вдосконалення структури відповідних управлінських органів в альтернативних макроекономічних умовах;
- 5) розробку методичних основ передпроектного обґрунтування розвитку (створення) системи управління земельним фондом і вдосконалення структури управлінських органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Таким чином, основна проблема організації системи управління земельними ресурсами, яка відповідає вимогам перехідної економіки, полягає у забезпеченні відповідною науковою базою. Відчувається гострий дефіцит знань про раціональні масштаби державного втручання в процес розподілу, використання і відновлення земельних ресурсів, ефективні механізми поєднання адміністративних і ринкових способів регулювання цих процесів, оптимальні організаційні структури і форми управління ними.

Функції землі і пов'язана з ними діяльність органів управління представлено в таблиці 2.2.

Таблиця 2.2.

Функції землі і пов'язана з ними діяльність органів управління

Функції землі	Пріоритетні сфери	Системи управлінських дій	Провідні управлінські органи і структури
1	2	3	4
Базис проживання	Соціальна	Заходи з розселення, кадастр населених пунктів, землеустрій	Держбуд, Держкомзем, органи місцевого самоврядування
Природний ресурс	Соціальна, екологічна	Заходи з охорони земель, землеустрій, земельний, водний та лісовий кадастри, моніторинг земель, лісів, вод	Мінприроди, Держкомзем, Держводгосп, Держкомлісгосп
Базис виробництва	Технічна, економічна	Територіальне планування землекористування, функціонально-галузеве районування (зонування), землеустрій, кадастр земель та надр	Мінекономіки, Мінприроди, Держкомзем, Мінпаливенерго
Засіб виробництва, включаючи джерела мінеральної сировини і палива	Економічна, екологічна, соціальна	Еколого-господарське районування (зонування), землеустрій, кадастр земель і надр	Мінекономіки, Мінприроди, Держкомзем
Головний засіб виробництва	Економічна, екологічна, соціальна	Природно-сільськогосподарське та агроенімічне районування, землеустрій, земельний та лісовий кадастри	Мінагрополітики Держкомзем, УААН, Держкомлісгосп
Об'єкт соціально економічних зв'язків	Економічна, соціальна	Кадастр землі і поселень, землеустрій	Податкова адміністрація, Держкомзем, УААН
Об'єкт нерухоності	Економічна, соціальна	Кадастр землі і майна, оцінка, землеустрій	Держкомзем, Держбуд

Число функцій збільшується. Частина з них має міжгалузевий характер: базис проживання, природний ресурс, базис виробництва, об'єкт соціально-економічних зв'язків. Галузеві особливості функціонування землі проявляються при використанні її в добувній та оброблювальній галузях, у сільському, лісовому та водному господарстві. Земля як об'єкт нерухомості має відповідно до чинного земельного законодавства дуже різноманітне галузеве вираження. Ця функція має значення для земель сільськогосподарського призначення та не має для земель особливо охоронних територій, земель лісового та водного фондів.

Отже, функції, які виконує земля, зачіпають усі сфери життєдіяльності суспільства, а відповідно і управління: технічний, соціальний, економічний напрями. Ці сфери діють за допомогою комплексу заходів: регулюється розміщення виробничих сил та розселення, територіальна організація виробництва і охорона природних ресурсів. Ранжирування систем заходів можна подати у вигляді: вивчення територій (районування, земельний кадастр, моніторинг земель), розселення та організація території (планування, землеустрій), охорона земель на основі здійснення державного контролю. Система заходів з розселення пріоритетна для здійснення землею функції базису проживання населення, система охоронних – для збереження природного потенціалу землі, система землеустрою важлива для здійснення будь-якої діяльності.

Структура управління земельними ресурсами в Україні виникла і будувалась на основі об'єктивних передумов. На початку століття існував спеціальний державний орган управління земельними ресурсами (Главное управление землеустройства и земледелия, 1905–1915 гг.), який багато зробив для втілення Столипінських перетворень. У роки Радянської влади провідну роль в управлінні земельними ресурсами мало Головне управління землекористування та землеустрою міністерства сільського господарства. У 90-х роках минулого століття створений Державний комітет України по земельних ресурсах (Держкомзем України) як орган управління земельною реформою і земельними ресурсами.

У 1905–1915 та 1991–1999 рр. управлінські структури більш повно відповідали реалізації численних функцій землі, орієнтувались на комплексне вирішення питань організації землекористування та земельних відносин. Надання прав державного управління земельними ресурсами міністерству сільського господарства в період Радянської влади було логічним з позиції важливості та землемісткості сільськогосподарської галузі. Функціонування Держкомзему України сьогодні не виключає, а навпаки, передбачає дію місцевого самоврядування та інших органів з управління земельними ресур-

сами, координацію землевпорядних заходів. Адже, землеустрій, ведення обліку та оцінка земель, охорона ґрунтів від деградації та рекультивація порушених земель, земельний кадастр та моніторинг земель, контроль за використанням та охороною земель належать до основних управлінських дій на земельні ресурси.

Суспільно-виробничі функції землі знаходять своє відображення в структурі категорій земель (табл. 2.3).

Таблиця 2.3.

Особливості управління землекористуванням різних категорій

Категорії земель	Основні функції	Переважаюча форма власності	Провідні органи управління	Форми угод щодо землі
1	2	3	4	5
Землі сільськогосподарського призначення	Головний засіб виробництва, об'єкт нерухомості	Приватна	Органи місцевого самоврядування і адміністрації	Купівля, продаж та інше
Землі житлової та громадської забудови населених пунктів	Базис розселення, головний засіб виробництва, об'єкт нерухомості	Приватна, комунальна	Органи місцевого самоврядування	“-“
Землі промисловості, транспорту, зв'язку, іншого призначення	Базис розміщення і збереження надр	Державна, комунальна	Адміністрації районів, областей, ведучі управлінські органи	Оренда
Землі природозаповідного фонду	Природний ресурс	Державна, комунальна	Провідні управлінські органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування	-
Землі оздоровчого призначення	Природний ресурс	Державна, комунальна	“-“	Обмежена оренда

Продовження таблиці 2.3.

1	2	3	4	5
Землі рекреаційного призначення	Природний ресурс	Комунальна, державна	Органи місцевого самоврядування, адміністрації районів, областей	Обмежена оренда
Землі історико-культурного призначення	Базис розміщення, природний ресурс	Комунальна, державна	Органи місцевого самоврядування, провідні управлінські органи виконавчої влади	Обмежена оренда
Землі лісового фонду	Головний засіб виробництва, базис розміщення	Державна	Провідні управлінські органи	Обмежена оренда
Землі водного фонду	Базис розміщення	Державна, комунальна	Провідні управлінські органи, органи місцевого самоврядування	-“-

Удосконалення поділу земель на категорії передбачено новою редакцією Земельного кодексу, зокрема, виділено в окремі категорії землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення. Уточнена назва категорій земель населених пунктів, яка одержала нову назву “землі житлової та громадської забудови”.

Разом з тим в одних випадках критерієм є “призначення” земель (землі сільськогосподарського призначення), в інших галузева приналежність. Проте більш суттєве значення має упорядкування форм власності в межах окремих категорій земель, наприклад, для земель сільськогосподарського призначення переважаючою формою власності є приватна (приватизовано 30 млн га, або 67 % сільськогосподарських угідь країни); найбільший обсяг повноважень зосереджено на районному рівні управління. Землі лісового фонду, які виконують

ідентичну або близьку за змістом господарську функцію, перебувають у державній власності і управління ними здійснюється спеціально уповноваженим органом виконавчої влади.

Різниця в управлінських повноваженнях органів виконавчої влади (Мінприроди, Держкомзем, Мінагрополітики) та органів місцевого самоврядування теж свідчить про необхідність вдосконалення управління земельними ресурсами на рівні держави, районів, областей, міст, сіл, селищ та міністерств і відомств з питань раціонального використання і охорони земель.

Перша спроба розмежування управлінських функцій зроблена в проєкті нової редакції Земельного кодексу України. Зокрема, передбачено віднести до компетенції органів виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Мінприроди, Держкомзем, Рада Міністрів Автономної республіки Крим та місцеві державні адміністрації) функції з управління землями, що перебувають у державній власності. До компетенції органів місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради) віднесено функції з управління землями комунальної та приватної власності в межах їхніх утворень. Таке розмежування уповноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами обґрунтовується кількома положеннями.

Так, згідно зі статтею 116 п. 5 Конституції України Кабінет Міністрів України здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону.

Згідно зі статтями 142 і 143 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є земля, що перебуває у власності територіальних громад. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності.

Таким чином, Конституція, окреслюючи в загальній формі сферу управління місцевого самоврядування в Україні, подальшу конкретизацію повноважень органів місцевого самоврядування в сфері землекористування віднесла на поточне законодавство, зокрема, на Земельний кодекс та Закон про місцеве самоврядування.

Використовуючи основні положення концепції повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в новій редакції Земельного кодексу та, враховуючи переважаючі форми власності залежно від суспільно-виробничих функцій землі, можливий такий їх розподіл (табл. 2.4).

Таблиця 2.4.

**Розмежування повноважень органів управління землекористуванням
залежно від форм власності**

Напрями управління	Органи виконавчої влади	Органи місцевого самоврядування	Землеволодільці і землекористувачі
1	2	3	4
Розпорядження землями: • державної власності • комунальної власності • приватної власності	+ - -	- + -	- - +
Планування і прогнозування земель та рівні: • держави • територіальної громади • землеволодіння або землекористування	+ - -	- + -	- - +
Організація здійснення землеустрою: • на землях державної власності • на землях комунальної власності • на землях власності фізичних і юридичних осіб	+ - -	- + -	- - +
Ведення державного земельного кадастру на рівні: • держави • регіону • району • міста, селища • землеволодіння, землекористування	+ + + - -	- - - + -	- - - - +
Організація контролю за використанням і охороною земель: • державною • громадською	+ -	- +	- +

Продовження таблиці 2.4.

1	2	3	4
Здійснення моніторингу земель:			
• державної власності	+	—	—
• комунальної власності	частково	+	—
• приватної власності	частково	частково	—
Економіко-адміністративне регулювання земельних відносин:			
• на землях державної власності	+	—	—
• на землях комунальної власності	—	+	—
• на землях приватної власності	частково	частково	—
Правове регулювання земельних відносин:			
• на землях державної власності	+	—	—
• на землях комунальної власності	частково	частково	—
• на землях приватної власності	частково	частково	—

Примітка:

(+) здійснення управління; (–) відсутність управління.

Таким чином, з наведених важелів управління використання та охорони земель у 10-х повністю і 5-х частково із 25-ти напрямів здійснюють управління органи виконавчої влади; в 7-х повністю і 4-х частково – органи місцевого самоврядування; в 5-х напрямках землеволоділці і землекористувачі самостійно здійснюють управління землекористуванням.

Необхідність прискорення розмежування повноважень з управління земельними ресурсами диктується ще й тим, що сьогодні понад 51 % земельного фонду країни передано у власність фізичним і юридичним особам (і це, в основному, землі сільськогосподарського призначення), та те, що за оцінкою експертів у державній власності залишиться не більше 15–18 % земель після формування комунальної власності.

Структура земельпорядних та земельно-кадастрових робіт визначає склад, спеціалізацію і потужність організацій і закладів, які забезпечують виробництво картографічних матеріалів, розробку схем і проектів землеустрою, нормативно-методичних розробок тощо. Експертні оцінки показують, що стійке картографічне та інформаційне забезпечення управлінських функцій, систем заходів з районування території, землеустрою і т. п. здатний забезпечити Інститут землеустрою з іншими земельпорядними організаціями. Хоча нині їхня роль в управ-

лінні земельними ресурсами значно занижена. Так, у рекомендаціях парламентських слухань 13 вересня 2005 р. “Про стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні” констатується, що практично припинено здійснення заходів щодо охорони земель, картографування земельних угідь, ґрунтових обстежень, визначення територій техногенного забруднення земель; новостворені сільськогосподарські підприємства не забезпечено належними планово-картографічними матеріалами та інформацією про стан ґрунтів; моніторинг земель не має системного характеру та сучасного технічного забезпечення тощо. Відсутність науково обґрунтованої концепції земельної реформи та управління земельними ресурсами призвели, по суті справи, до руйнування екологічно сформованого сільськогосподарського землекористування і втрати державою функцій управління земельним фондом, особливо в частині охорони земель.

Таким чином, можна констатувати, що сучасна система управління земельними ресурсами є недостатньо збалансованою і не забезпечує позитивний результат в досягненні високої економічної ефективності та екологічної безпеки в землекористуванні. Тому пропонується здійснити перегляд на системній основі концептуальних орієнтирів і пріоритетів розподілу функцій управління земельними ресурсами на різних рівнях і різних ланках влади. Частина функцій управління повинна належати до компетенції центральних органів влади, частина – до компетенції органів місцевого самоврядування.

Контрольні питання

1. Дайте визначення управління земельними ресурсами та поняття його об'єкта.
2. Охарактеризуйте предмет та мету управління земельними ресурсами.
3. Охарактеризуйте сутність і зміст управління земельними ресурсами на державному рівні.
4. Охарактеризуйте сутність і зміст управління земельними ресурсами на регіональному рівні.
5. Охарактеризуйте сутність і зміст управління земельними ресурсами на місцевому рівні.
6. Охарактеризуйте основні завдання та функції управління земельними ресурсами.
7. Охарактеризуйте принципи управління земельними ресурсами.
8. Охарактеризуйте основні положення концепції сучасного управління земельними ресурсами.
9. Охарактеризуйте суть розмежування повноважень органів управління земельними ресурсами.

Розділ 3. МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

3.1. Поняття методів управління земельними ресурсами

До основних організаційних дій з управління земельними ресурсами належать:

- 1) планування, тобто визначення і постановка цілей, завдань і методів ухвалення рішення для досягнення найбільш ефективного і раціонального землекористування;
- 2) організація управлінської структури з визначенням ролі і завдань кожного підрозділу;
- 3) мотивація, тобто створення внутрішнього спонукання управлінських структур до необхідних дій;
- 4) контроль, тобто процес забезпечення досягнення цілей управління.

Ухвалення рішення пов'язане з великим числом можливих комбінацій потенційних управлінських дій. **Основними етапами ухвалення рішення з управління земельними ресурсами є такі:**

- постановка завдання;
- пошук інформації;
- визначення умов існування об'єкта управління і пов'язаних з ним структур;
- визначення кола користувачів;
- визначення запитів землекористувачів;
- дослідження поведінки споживачів передбачуваного управлінського рішення і дії;
- нагромадження, систематизація й аналіз даних про об'єкт керування;
- розрахунок можливої ефективності;
- здійснення пілот-проекту;
- розрахунок фактичної ефективності або її моделювання;
- вибір варіанта й ухвалення управлінського рішення.

Визначальним етапом є постановка завдання й ухвалення управлінського рішення. Прийняття управлінських рішень допускає визначення критерію і виявлення умов об'єкта управління, що наочно показано на рисунку 3.1.



Рис. 3.1. Постановка задачі управління

При постановці завдання управління велике значення мають:

- аналіз і врахування умов управління;
- визначення критерію ухвалення рішення;
- вибір методів аналізу умов існування об'єктів управління і моделювання процесів управління.

Разом з тим, на умови управління земельними ресурсами мають вплив такі фактори:

- економічна стабільність у суспільстві й регіоні;
- загальний стан законодавчої бази;
- інформаційне забезпечення;
- період часу ухвалення рішення;
- мажорні – форс-мажорні обставини і т. д.

Суто до управлінських умов слід віднести:

- відповідність завдань управління законодавству;
- формування системи взаємодії виконавчих і законодавчих органів влади;
- забезпечення укомплектованості кадрами;
- підвищення ступеня навчання фахівців (керівників і виконавців);
- забезпечення картографічними матеріалами необхідного масштабу;
- проведення повсюдної інвентаризації земель, землеустрою, земельного кадастру, моніторингу земель, їхньої охорони;
- автоматизація процесу управління і ведення державного земельного кадастру;
- можливість адаптації вхідних геоінформаційних систем (ГІС) до умов об'єкта управління;
- інші умови.

Разом з тим, реалізація законів і принципів управління може здійснюватися тільки із застосуванням відповідних методів управління.

Метод управління – це сукупність прийомів і способів впливу на керований об'єкт для досягнення поставлених цілей.

Слово «метод» (від грец. *methodos*) у перекладі означає спосіб досягнення будь-якої мети. Через методи управління реалізується основний зміст управлінської діяльності.

Характеризуючи методи управління, необхідно розкрити їхню спрямованість, зміст і організаційну форму.

Спрямованість методів управління виражає їх орієнтованість на конкретну систему (об'єкт) керування.

Зміст – це специфіка прийомів і способів впливу.

Організаційна форма – специфічний вплив на реально сформовану ситуацію. Це може бути прямиий (безпосереднє) або непрямиий (постановка завдання і створення стимулюючих умов) вплив.

У практиці управління, як правило, одночасно застосовують різні методи та їхнє поєднання (комбінації), що органічно доповнюють один одного, знаходяться в стані динамічної рівноваги.

Можна виділити такі методи управління:

- соціальні і соціально-психологічні, які застосовуються з метою підвищення соціальної активності людей;
- економічні, зумовлені економічними стимулами;
- правові, які включають норми і правила, що визначаються, у першу чергу, земельним законодавством і обов'язкові для виконання;
- земельпорядні як комбінація правових, соціальних, економічних та інших методів, шляхом яких встановлюються обмеження у використанні земель, землеохоронні регламенти;
- організаційно-адміністративні, засновані на прямих директивних вказівках.

У більш загальному вигляді всі методи управління можна розділити на дві групи: основні і комплексні.

До основних належать такі, у яких чітко виділяється змістовний аспект за ознакою відповідності методів управління вимогам тих чи інших об'єктивних законів (наприклад, соціальних, економічних, організаційно-технічних та ін.).

Складними, або комплексними, методами управління є комбінації основних методів.

За змістом методи управління відображають вимоги різних об'єктивних законів соціально-економічного розвитку: економічних, організаційно-технічних, соціологічних і т. д.

Соціальні методи управління пов'язані зі способами досягнення соціальних цілей суспільства не тільки економічними, організаційно-адміністративними способами мотивації людської поведінки, а й безпосередньо: через визначення соціальних цілей, підвищення якості життя. Будучи основними, соціальні методи виступають і як комплексні, але в цьому комплексі відповідно до вимог об'єктивних закономірностей (зростання ролі соціального фактора) вони багато в чому визначають змістовний аспект управління і задають вектор розвитку всім іншим методам впливу. Наприклад, поряд з економічним стимулюванням сьогодні широко використовується стимулювання якістю соціального впливу, почуттям соціальної причетності до справ тощо.

Соціальні методи включають широкий спектр методів соціального формування, соціального регулювання, морального стимулювання та ін. Методи соціального нормування дають змогу упорядкувати соціальні відносини між соціальними групами, колективами й окремими працівниками шляхом введення різних соціальних норм у соціальному управлінні, конкретним методом соціального нормування є регламентування розмірів приватної власності на землю. Методи соціального регулювання використовуються для упорядкування соціальних відносин шляхом виявлення і регулювання інтересів і цілей різних колективів, груп та індивідуумів.

Економічні методи управління являють собою способи досягнення економічних цілей управління (засобу) на основі реалізації вимог економічних законів. Іншими словами, під економічними методами в сучасному значенні розуміється економічний розрахунок, заснований на свідомому використанні всієї системи економічних законів і категорій ринкової економіки.

Серед різноманіття економічних методів управління можна виділити, наприклад, методи економічного стимулювання. Економічне стимулювання – це метод управління, що спирається на економічні інтереси землекористувачів, і становить основу формування ефектів від раціоналізації землекористування. Система економічного стимулювання є сукупністю розроблювальних і здійснюваних заходів, спрямованих на посилення зацікавленості землекористувачів в одержанні можливо високого прибутку. Економічне стимулювання базується на таких основних принципах:

- взаємозв'язок і погодженість цілей економічного стимулювання з цілями розвитку вигод і раціоналізації землекористування;
- диференціація економічного стимулювання спрямована на реалізацію необхідних змін у структурі землекористування;
- поєднання економічного стимулювання з іншими методами мотивації;
- поєднання економічного стимулювання з економічними санкціями, які передбачають матеріальну відповідальність землекористувачів.

Організаційно-адміністративні методи базуються на владі, дисципліні і відповідальності. Організаційно-адміністративний вплив здійснюється в таких основних видах:

- пряма адміністративна вказівка, що має обов'язковий характер, адресується конкретним керованим об'єктам або особам і впливає на конкретно сформовану ситуацію;
- встановлення правил, що регулюють землекористування (нормативне регулювання), вироблення стандартних процедур адміністративного впливу;
- розробка і впровадження рекомендацій з організації й удосконалювання тих або інших процесів, що піддаються організаційно-адміністративному впливові;
- контроль за використанням і охороною земель.

Основною формою реалізації і застосування організаційно-адміністративних методів управління є розпорядження й оперативне втручання у процес управління з метою координації зусиль його учасників для виконання поставлених перед ними завдань.

У цілому об'єктивною основою використання організаційно-адміністративних методів управління виступають організаційні відносини, що складають частину механізму управління. Оскільки через їхнє посередництво реалізується одна з найважливіших функцій управління – функція організації, завдання організаційно-адміністративної діяльності полягає в координації дій підлеглих. Нерідко, і справедливо, критикують спроби абсолютизації адміністративного управління, однак варто мати на увазі, що ніякі економічні методи не зможуть існувати без організаційно-адміністративного впливу, що забезпечує чіткість, дисциплінованість і порядок роботи. Важливо визначити оптимальне поєднання, раціональне співвідношення організаційно-адміністративних, економічних, соціальних і землевпорядних методів.

Підхід, відповідно до якого сфера впливу економічних методів розширюється тільки за рахунок витиснення організаційно-адміністративних методів управління, не можна визнати правомірним ні з наукової, ні з практичної точок зору. Організаційно-адміністративні методи в основному спираються на владу керівника, його права, властиву організації (установі, підприємству) дисципліну і відповідальність. Однак адміністративні методи не слід ототожнювати з вольовими і суб'єктивними методами керівництва, тобто адмініструванням.

Організаційно-адміністративні методи впливають на керований об'єкт через стандарти, норми, оперативні вказівки, що віддаються письмово або через рішення, проекти та програми землеустрою, контроль за їх виконанням, систему адміністративних засобів підтримки технологічної дисципліни і т. д.

Вони покликані забезпечити організаційну чіткість і дисципліну технології виробництва. Ці методи регламентуються правовими актами земельного, природоохоронного і господарського законодавства, соціального регулювання.

У рамках організаційної системи управління можливі такі форми прояву організаційно-адміністративних методів:

- обов'язкове розпорядження (наказ, заборона і т. п.);
- єднальні заходи (консультації, компроміси);
- рекомендації, побажання (порада, роз'яснення, пропозиція, спілкування і т. п.).

Організаційно-адміністративні методи відрізняє від інших чітка адресність директив, обов'язковість виконання розпоряджень і вказівок: їх невиконання розглядається як пряме порушення виконавської дисципліни і спричиняє визначені стягнення. Це переважно примусові методи, що зберігають свою силу доти, поки праця не перетворюється на першу життєву необхідність.

Методи управління земельними ресурсами можна поділити на: методи вивчення об'єктів управління, методи розробки управлінських рішень та методи реалізації управлінських рішень (рис. 3.2, 3.3, 3.4).

Реалізація управлінських рішень, особливо при безпосередньому управлінні здійснюється за допомогою організаційно-адміністративного чи економічного методу.

Організаційно-адміністративний метод пов'язаний з прийняттям і реалізацією безпосередніх управлінських рішень-директив. Цей метод заснований на реалізації державою своїх функцій з управління, відображених у законодавстві. Це акти прямої дії: вилучення чи надання земель, зонування земель, заходи щодо вивчення земель і їх реалізація. Правовий метод виявляється при опосередкованому управлінні, коли створюване законодавство і нормативи використання земель змушують суб'єктів земельних відносин приймати потрібні державні рішення. Економічний метод допускає створення економічних стимулів і показників, що забезпечують реалізацію державної політики в галузі землекористування.

Усі методи повинні застосовуватися при здійсненні системи управління земельними ресурсами. При виробленні цілей і критеріїв оцінки ефективності управління необхідно з достатньою точністю визначити методи реалізації кожної функції для формування економічно ефективної системи управління земельними ресурсами.

Детальніше про кожен із методів викладено в навчальних посібниках А. М. Третяка “Землепорядне проектування” та “Менеджмент у землепорядкуванні”.

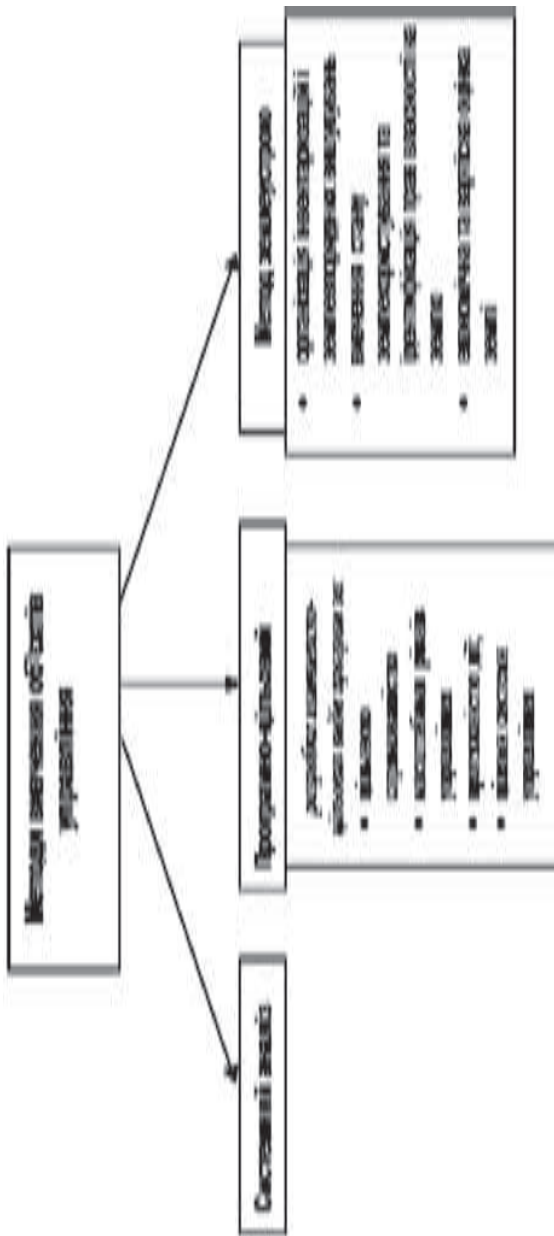


Рис. 3.2. Методи вивчення об'єктів управління

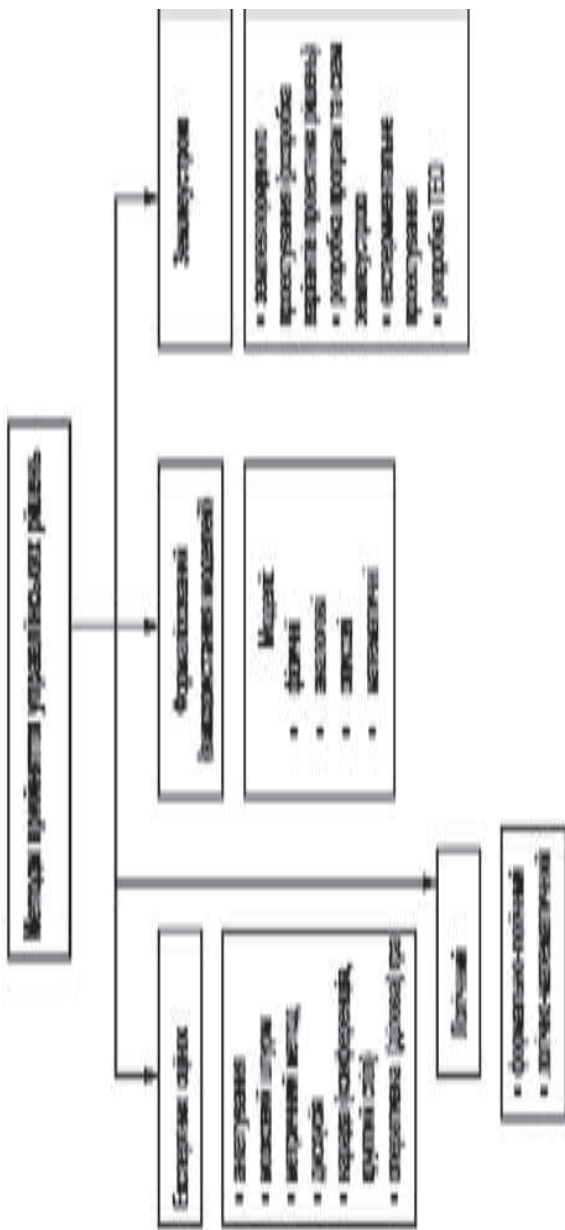


Рис. 3.3. Класифікація методів прийняття управлінських рішень

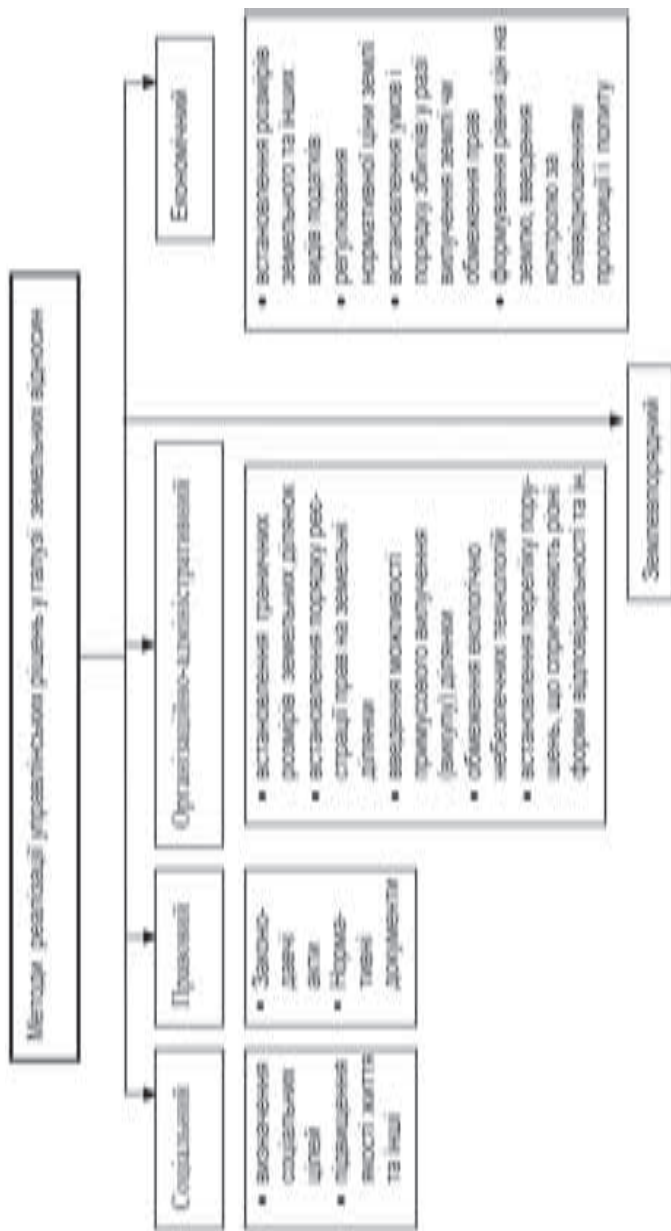


Рис. 3.4. Методи реалізації управлінських рішень

3.2. Метод системного аналізу

Як методологію вивчення об'єктів управлінського аналізу рекомендуємо системний підхід, який являє собою форму застосування теорії пізнання і діалектики до дослідження процесів, що відбуваються у природі, суспільстві, мисленні.

Сутність системного підходу полягає в реалізації вимог загальної теорії систем, відповідно до якої кожен об'єкт у процесі його дослідження розглядається як велика і складна система й одночасно як елемент ще більшої системи.

Поняття «система» є базовим для всієї теорії управління. Існує безліч дефініцій поняття системи, що вносить плутанину в її розуміння. З нашого погляду система – це сукупність внутрішньо пов'язаних компонентів, спрямованих до деякої кінцевої мети, а система управління земельними ресурсами як деяка цілісність, що складається з взаємозалежних підсистем, кожна з яких вносить свій вклад у характеристику системи використання та охорони земель в Україні.

Отже, система – це безліч пов'язаних один з одним взаємозалежних елементів, що складають цілісне утворення.

Застосування системного підходу до управління може реалізуватися фахівцями в різних модифікаціях (табл. 3.1), використання яких окремо не дає можливості охопити весь об'єкт управлінського аналізу як систему. Тому використання модифікацій доцільно тільки в комплексі з дотриманням обов'язковості вивчення всіх його аспектів.

Таблиця 3.1.

Характеристика основних модифікацій системного підходу

Підхід	Характеристика
1	2
1. Системно-комплексний (чи системно-елементний)	З'ясування складових елементів системи: <ul style="list-style-type: none">• матеріальних компонентів (засобів виробництва і предметів споживання)• процесів (економічних, соціальних, політичних, духовних і т. д.)• ідей (науково усвідомлених інтересів людей)
2. Системно-структурний	З'ясування внутрішніх зв'язків і залежностей між елементами системи, які допомагають отримати уявлення про внутрішню організацію об'єкта
3. Системно-функціональний	Виявлення функцій, для виконання яких існують відповідні об'єкти
4. Системно-цільовий	Наукове визначення цілей дослідження, їхнього взаємного погодження між собою

1	2
5. Системно-ресурсний	Виявлення ресурсів, які потрібні для розв'язання тієї чи іншої проблеми
6. Системно-інтеграційний	Визначення сукупних якісних властивостей системи, які забезпечують її цілісність і особливість
7. Системно-комунікаційний	З'ясування зовнішніх зв'язків певного об'єкта з іншими, тобто його зв'язків із зовнішнім середовищем
8. Системно-історичний	З'ясування умов і часу виникнення досліджуваного об'єкта, пройдені ним етапи, сучасний стан, а також можливі перспективи розвитку

3.3. Програмно-цільовий метод

Програмно-цільовий метод полягає у застосуванні системного аналізу в програмах, спрямованих на вирішення визначеної проблеми, і є його логічним продовженням.

***Комплексно-цільова програма** – це документ, що відображає комплекс взаємозалежних заходів науково-технічного, організаційного, соціально-економічного, екологічного, технологічного характеру, необхідних для досягнення конкретно поставленої мети.*

Така програма відображає мету, необхідні для її досягнення ресурси, джерела ресурсів, етапи і терміни виконання, склад відповідальних осіб, виконавців, співвідпорядкованість останніх і види механізмів розв'язання проблеми.

Розрізняють такі **види комплексно-цільових програм**:

- **за цільовою спрямованістю** (організаційні, науково-технічні, екологічні, економічні, соціальні та ін.). Дедалі частіше розробляються багатоаспектні програми. Наприклад, інвестиційний проект або бізнес-план освоєння інновації, будучи різновидом комплексно-цільових програм, охоплює більшість з названих напрямів. Скажімо, Законом України “Про охорону земель” визначено необхідність розробки двох програм: Загальнодержавної програми використання та охорони земель і Національної програми охорони родючості ґрунтів;

- **за масштабами рівнів управління, що** торкаються внутрішніх і зовнішніх проблем щодо об'єкта управління. (Наприклад, регіональні, місцеві, міські програми і внутрішньогалузеві стосовно конкретної галузі);
- **за тривалістю дії** (довгострокові – більше 10 років, середньострокові – 3–9 років, короткострокові – до 2 років). Посилення турбулентності зовнішнього середовища вносить корективи в тривалість програм виділених типів. У рамках зазначених інтервалів нині спостерігається тяжіння до скорочення їхньої тривалості на 40–50 %. Наприклад, Указом Президента України в 2001 р. була схвалена програма “Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки”;
- **за цілями системи управління або характером** (цільові і ресурсні). Комплексно-цільовий метод являє собою комплексну регламентацію досягнення поставленої мети і складається з розробки однієї цільової і будь-якої кількості ресурсних програм, взаємно пов'язаних загальною кінцевою метою.

Варіантів представлення програм існує безліч. **Вибір форми представлення комплексно-цільової програми** – це прерогатива постановника завдання (замовника, керівника та ін.). Він визначається метою програми, зручністю контролю її виконання, наочністю надання інформації.

При цьому треба пам'ятати, що зайва деталізація форми є чинником, що гальмує її впровадження, дублюванням розподільних, координаційних і контрольних функцій.

Основними етапами формування програм є:

- 1) **попередній аналіз** стану програмної системи або об'єкта методом системного аналізу чи логіко-смиислового моделювання;
- 2) **складання прогнозу її подальшого розвитку.** На цьому етапі з'ясовуються сформовані тенденції в розвитку системи, склад і наявність ресурсів для її виконання, структура діючих факторів (зовнішніх і внутрішніх). Тут же попередньо формуються проблеми, всі наступні завдання програми, коло учасників;
- 3) **розробка ресурсних програм.** Комплексно-цільова програма може мати одну і більше ресурсних програм, що мають потребу в узгодженні термінів, розподілу за виконавцями та ін.

Серед заходів щодо раціоналізації управлінської праці важливе місце займає впровадження і широке використання в управлінні **графічних методів і сіткового планування.**

Сітковий графік являє собою графічну модель того чи іншого процесу, даючи можливість з необхідним ступенем деталізації відобразити цей процес у часі, зберігши логічний зв'язок його окремих частин.

3.4. Метод землеустрою

Одним з основних методів управління земельними ресурсами на регіональному та місцевому рівнях є землеустрій.

Враховуючи те, що метод управління – це сукупність прийомів і способів впливу на керований об'єкт, тобто на використання та охорону земельних ресурсів для досягнення поставлених цілей, а землевпорядкування – це сукупність нормативно-правових та технічних дій, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію територій суб'єктів землеволодіння і землекористування, то останнє і є методом управління земельними ресурсами.

Відповідно до ст. 182 Земельного кодексу України метою землеустрою є забезпечення раціонального використання і охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища та поліпшення природних ландшафтів. З огляду на те, що основа ефективності землеустрою лежить у суспільному виробництві, і він є головним важелем держави в здійсненні земельних перетворень, відповідно можна зробити такі висновки:

- 1) **землеустрій є головним механізмом утворення землеволодінь і землекористувань у всіх галузях народного господарства.** Зокрема, без проведення землеустрою, складання проекту, його розгляду, погодження, затвердження, відведення земельних ділянок у натурі (на місцевості), видачі документів, які посвідчують право землеволодіння або землекористування, не можна розпочати будь-яке виробництво;
- 2) **при землеустрої проходить взаємне пристосування виробництва і території,** зокрема, здійснюється територіальна організація виробництва, в процесі якої, з урахуванням придатності ґрунтів, місця розміщення земель, обґрунтовується найкраще і найбільш вигідне використання землі та організовується територія землеволодіння або землекористування. Тому субстанція ефективності землеустрою лежить в економіці землекористування (виробництві підприємства). Це положення підтверджує також те, що в процесі землеустрою вирішуються питання охорони земель та екологізації землекористування. У цьому полягає основний інтерес як держави так і її громадян;
- 3) **при землеустрої створюються оптимальні (для певного рівня розвитку продуктивних сил і виробничих відносин) організаційно-територіальні умови землеволодіння і землекористування,** що важливо на стадії формування ринкової економіки і ринкового приватного землекористування.

Отже, землеустрій виступає як державний важіль регулювання землеволодіння і землекористування при будь-яких змінах земельних відносин. Під час широкомасштабних земельних і економічних перетворень, якими є аграрна і земельна реформи, повсюдної реорганізації виробництва і територій, перерозподілу земель першочергового значення набуває землеустрій. У процесі землеустрою повинен забезпечуватись перехід до нового земельного ладу з новими формами господарювання, землеволодіння і землекористування, оскільки основним змістом його, відповідно до ст. 184 Земельного кодексу України, є:

- а) встановлення (відновлення) на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь і землекористувань;
- б) розробка загальнодержавної та регіональних програм використання і охорони земель;
- в) складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання і охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень;
- г) обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами;
- д) складання проектів упорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань та створення нових;
- е) складання проектів відведення земельних ділянок;
- є) встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок;
- ж) підготовка документів, що посвідчують право власності або користування землею;
- з) складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін, упорядкування угідь, а також розроблення заходів щодо охорони земель;
- и) розроблення іншої землевпорядної документації, пов'язаної з використанням і охороною земель;
- і) здійснення авторського нагляду за виконанням проектів з використання і охорони земель.

Таким чином, *шляхом здійснення землеустрою державою реалізуються три функції управління земельними ресурсами:*

1. Створення інформаційної бази для вироблення управлінських рішень та їх моніторинг.
2. Розробка управлінських рішень у процесі прогнозування і проектування використання земель.
3. Здійснення управлінського рішення шляхом перерозподілу земель (вилучення, відведення), організації заходів з поліпшення та охорони земель, облаштування і оформлення правового режиму землекористування, економічного стимулювання раціонального землекористування.

Для реалізації земельної політики держави через систему землеустрою, та органи управління земельними ресурсами організовують певні землевпорядні дії. Їх взаємозв'язок з функціями управління земельними ресурсами наведено в таблиці 3.3.

Таблиця 3.3.

Взаємозв'язок функцій управління земельними ресурсами із землевпорядними діями

Складові елементи функцій управління земельними ресурсами	Землевпорядні дії (вид робіт)
1. Інформаційне забезпечення управління земельним фондом	1.1. Проведення топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних, містобудівних та інших обстежень і вишукувань
2. Прогнозування і планування використання земель та їхня охорона	2.1. Розробка прогнозів, загальнодержавних та регіональних програм використання й охорони земель 2.2. Розробка генеральної та регіональних схем використання й охорони земель
3. Організація раціонального використання та охорони земель (загальні питання)	3.1. Розробка схем землеустрою районів, проектів організації території сільських, селищних Рад 3.2. Встановлення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь та землекористувань 3.3. Визначення та встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними, заповідними та іншими режимами 3.4. Формування спеціальних фондів земель (для переселенців тощо) 3.5. Організація територій сільськогосподарських підприємств, що забезпечують еколого-економічну оптимізацію використання і охорони земель 3.6. Складання проектів упорядкування існуючих землеволодінь та землекористувань
4. Організація раціонального використання земель різного цільового призначення (часткові питання)	4.1. Впорядкування орних земель, багаторічних насаджень тощо 4.2. Облаштування лісових угідь 4.3. Інженерне облаштування земель 4.4. Рекультивация порушених земель і т. д.

Разом з тим, у процесі суспільного виробництва тип земельного устрою завжди повинен відповідати новим земельним відносинам, які зумовлюються новими суспільними виробничими відносинами. Тому в процесі управління земельними ресурсами попередній тип земельного устрою через землевпорядкування змінюється іншим, який відповідає новим земельним відносинам. Отже, землеустрій належить до активних управлінських методів, спрямованих на зміну типу земельного устрою та організації землекористування, що є необхідною передумовою розвитку і прогресу в сфері володіння, користування і розпорядження землею, раціонального використання та всебічної охорони земельних ресурсів.

Функціонування будь-яких, і в першу чергу, сільськогосподарських підприємств пов'язане з необхідністю територіальної організації і розміщення виробництва, організації раціонального використання та охорони земель, створення стійких агроландшафтів. Тому при землевпорядкуванні системи ведення господарства, землеробства, технологію обробітку культур погоджують з особливостями території, якістю і місцем розташування земель. Організацію виробництва, праці й управління погоджують із земельно-господарським устроєм сільгоспідприємства, обсягами меліорації й відновлення малопродуктивних та забруднених земель.

Таким чином, землеустрій зачіпає всі сфери сільськогосподарської діяльності, починаючи від утворення нових, упорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань і, закінчуючи облаштуванням території конкретних ділянок, на яких здійснюються виробничі процеси (обробіток ґрунтів, догляд за посівами, збирання врожаю). Це означає, що він є складовою частиною господарського механізму агропромислового комплексу країни.

Нові земельні відносини і умови господарювання сформували нову систему управління, основними характеристиками якої є:

- різкий перехід від адміністративно-планової до ринково-підприємницької моделі;
- розмежування функцій і суб'єктів державного і самоврядного управління;
- розвиток процесів демократизації суспільних відносин;
- інтеграція політико-суспільних і соціально-економічних процесів.

Через це зросла важливість прогнозування, планування і проектування організації території, а відповідно і землеустрою в загальній системі процесу управління земельними ресурсами.

Тому важливими в процесі управління земельними ресурсами є землевпорядні дії на рівні адміністративного району як базової одиниці регіонального управління земельними ресурсами. Дуже важливим на цьому рівні з метою

відпрацювання управлінських рішень та їх реалізації є розробка схеми землеустрою району та проектів землеустрою територій сільських рад, як територій реалізації земельних та економічних інтересів сільських і селищних рад.

Землеустрій у системі управління земельними ресурсами необхідно розглядати як вид управлінської діяльності, спрямований на стабілізацію або зміну стану використання і охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища та поліпшення ландшафтів і агроecosystem.

Регулювання земельних відносин у системі управління слід розглядати також як вид управлінської діяльності, який здійснюється як через систему землеустрою, так і самостійно і спрямований на підтримання раціонального використання земель.

Отже в процесі управління земельними ресурсами важливими є землевпорядні способи і прийоми, через які на рівні адміністративного району чи землеволодіння або землекористування як базової одиниці регіонального управління земельними ресурсами здійснюється необхідний вплив на раціональне використання та охорону земель. Дуже важливим на цих рівнях з метою відпрацювання управлінських рішень та їх реалізації є розробка схеми землеустрою району та проектів землеустрою території сільських рад як території реалізації земельних та економічних інтересів сільських і селищних рад.

3.5. Метод моделювання

Моделювання – це метод дослідження різних явищ і процесів, вироблення варіантів управлінських рішень. Моделювання ґрунтується на заміщенні реальних об'єктів їх умовними зразками, аналогами. Методом моделювання описуються структура об'єкта (статична модель), процес його функціонування і розвитку (динамічна модель). У моделі відтворюються властивості, зв'язки, тенденції досліджуваних систем і процесів, що дає змогу оцінити їх стан, зробити прогноз, прийняти обґрунтоване рішення. Форми моделювання різноманітні і залежать від видів структурних моделей та сфери застосування. Виділяють предметне і знакове моделювання. Предметне припускає створення моделей, що відтворюють просторово-тимчасові, функціональні, структурні й інші властивості оригіналу (конкретно-наукові моделі). Знакове полягає в репрезентації параметрів об'єкта за допомогою символів, схем, формул, пропозицій мови (логіко-математичні моделі). Гносеологічний зміст моделювання утворює основу для переносу результатів, одержаних у ході вивчення моделей, на оригінал.

Моделювання систем управління земельними ресурсами є одним з найважливіших напрямів процесу пізнання управлінської діяльності й управлінських відносин і тому виступає як найважливіша функція управління поряд з нормативно-ціннісним регулюванням й інформаційним забезпеченням.

Під управлінським моделюванням розуміється процес побудови і дослідження аналогів реальних явищ, об'єктів, процесів, у яких відображені найважливіші, з погляду мети управління або дослідження, властивості й опущені другорядні, малоістотні. Наприклад, нормативна модель системи управління дає можливість уявити в основних рисах удосконалену систему управління, взаємозалежну за всіма її підсистемами і елементами.

На особливу увагу сьогодні заслуговує *імітаційне моделювання*, що повторює функції або розвиток соціального явища. Види імітаційних моделей можуть бути різними. Серед них виділяються ігрові (люди виконують ігрові ролі); машинні (комп'ютерні аналоги) і людино-машинні моделі. Останні являють собою діалогові комп'ютерні системи, що імітують реальні соціальні процеси з активним використанням евристичних даних, які одержують у процесі взаємодії з людиною, що є експертом у галузі знання або практики.

У комп'ютерному імітаційному моделюванні (машинне і людино-машинне) об'єкт вивчення і його соціологічна теорія первинні стосовно методів, експертних оцінок і т. д.

Тут ставиться питання про те, яка з математичних теорій, який математичний апарат можуть найбільше адекватно описати об'єкт, що моделюється.

Створення комп'ютерних імітаційних моделей починається з початкової ідеалізації представлення про об'єкт і створення на його основі першого варіанта моделі. Робота з моделлю дає можливість з'ясувати, якої інформації про об'єкт бракує, а яка вимагає уточнення. На основі отриманих даних будується програма наступних емпіричних досліджень об'єкта, результати яких допомагають побудувати інший, уточнений варіант його моделі. За необхідності інтеграційні цикли можуть повторюватися кілька разів. Перевага комп'ютерного моделювання полягає в наявності такої імітаційної моделі, що заміщає природний експеримент над самим об'єктом, дає можливість замінити його модельним експериментом, у якому модель імітує поведінку об'єкта при різних початкових даних, вихідних параметрах і обмеженнях. Однієї з перших сфер використання імітаційних моделей були військові ігри, у яких, як відомо, потрібна висока точність імітації. У силу специфічності найоб'єктивніших законів розвитку суспільства, питання адекватності управління земельними ресурсами є більш складним, ніж у природничих науках, і розробляється особливо.

В. А. Отрут, характеризує програму теоретико-прикладного дослідження, формалізує принципи й етапи побудови соціальної моделі:

- 1) формулювання проблеми, визначення об'єкта і предмета дослідження;
- 2) визначення мети і постановка завдань дослідження;
- 3) уточнення й інтерпретація основних понять;
- 4) попередній системний аналіз об'єкта дослідження;
- 5) розгортання робочих гіпотез.

Попередній системний аналіз прояснює образ предмета, робить його ясно вираженим, більш чітким і визначеним. Попередній системний аналіз – це, власне кажучи, моделювання дослідницької проблеми. У результаті об'єкт вивчення може бути представлений як розчленований на якісно різні елементи, пов'язані вєдино в деяку гіпотетичну систему. Результат попереднього аналізу може бути представлений у вигляді графічної схеми.

Моделювання забезпечує цілісність підходу до вивчення предмета або явища, що, у свою чергу, дає можливість вибудувати систему цілісного управлінського впливу.

У відомих межах проектування систем управління завжди здійснювалося фахівцями управління на основі власного досвіду і професійної інтуїції. Однак, зростання масштабів перетворень і ускладнення суб'єктів керування гостро порушують питання про корінну зміну методології і методики проектування систем керування, що виділяється в самостійну галузь знань. Сьогодні проектувальник систем управління повинен досконало володіти засобами і методами проектування.

Моделювання – це один з ефективних інструментів земельної політики. Ефективність моделей з управління земельними ресурсами, як правило, визначається за величиною приросту валової доданої вартості, чистого доходу чи земельної ренти.

Контрольні питання

1. Поняття методів управління земельними ресурсами.
2. Охарактеризуйте метод системного аналізу в управлінні земельними ресурсами.
3. Охарактеризуйте програмно-цільовий метод в управлінні земельними ресурсами.
4. Охарактеризуйте метод землевпорядкування в управлінні земельними ресурсами.
5. Охарактеризуйте метод моделювання в управлінні земельними ресурсами.
6. Охарактеризуйте методику оцінки методів управління земельними ресурсами.

Розділ 4. НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

4.1. Сутність нормативно-методичного забезпечення управління земельними ресурсами

На сучасному етапі в складі земельного законодавства намічається біля 100 нормативно-правових актів, які заклали правові основи регулювання земельних відносин та організації і охорони земель. Проте, незважаючи на їх велику кількість, існує безліч негативів, що фактично не дозволяють громадянам в повній мірі скористатися своїми правами на земельну власність. Земельним кодексом України, Законами України “Про землеустрій”, “Про охорону земель” та “Про оцінку земель” передбачено розробити ще біля 150 відповідних стандартів, норм і правил.

Отже, регулювання громадського життя, пов’язаного з використанням землі, тісно пов’язане з *нормативним* регулюванням, яке виникає на їхній основі, кількісно і якісно орієнтує суб’єкти управління при оцінці стану суспільних процесів і тенденцій їх розвитку.

Наявність у суспільстві визначеного запасу культури, духовності, передових ідей завжди визначало і визначатиме можливості і рівень нормативного регулювання. Духовна культура і воля суспільства, його бажання змінити ситуацію на кращу завжди шукають шляхи вирішення назрілих проблем. У цьому ряду особливе місце займають соціально-економічні норми, що фіксують кількісні і якісні параметри життя своїх громадян, визначають вектор суспільного розвитку, критерії і показники, за допомогою яких вони вимірюються.

У буквальному перекладі з лат. *norma* – керівне правило, зразок. Найбільше поширення нормативне управління одержало в економіці, у визначенні матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, де встановлювалася норма їхніх витрат. Однак такий зміст терміна непридатний для соціального управління, яким є управління земельними ресурсами. Тут нормами називають як стихійно сформовані, так і встановлені суспільством правила, що визначають стійкі форми соціальної життєдіяльності людей, спрямовані на досягнення схвалюваних ними соціальних цілей.

Звичайно, в соціології розуміння соціальної норми пов’язано з особливого роду розпорядженням, що регулює поведінку людей у тих або інших со-

ціально значимих ситуаціях. Вони можуть набирати форми юридичних норм або існують у вигляді суспільних правил, показників, звичаїв і традицій.

Норматив виступає як ключове поняття у визначенні збалансованості розвитку соціальної, а в останнє десятиріччя і екологічної системи. Подібна оцінка нормативу зумовлюється характером його зв'язку з показниками прогнозів, розрахунків, соціальних та екологічних програм. Якщо соціальний показник відображає конкретний напрям (вектор, процес) соціального розвитку, то норматив фіксує оптимум цього показника щодо конкретних умов. Соціальний норматив диференціюється під впливом конкретного соціального середовища, географічного, етнічних та інших факторів, є основою формування нормативної культури управління, сукупності принципів, цінностей, норм управлінської діяльності. Кожен норматив може впливати на неформальні норми, традиції, на прийняття рішень у процесі управління. Сукупність норм і цінностей визначає зміст нормативного управління, що розчленовується на три рівні. Перший: *оперативне управління*, що керується питаннями «як» і «за допомогою чого» можна управляти. Другий: *стратегічне управління*, що керується нормами «що» і «коли». Третій: власне *нормативне управління*, що керується питаннями «навіщо» і «для чого». Норматив у галузі управління земельними ресурсами містить у собі два типи норм, перший з яких регулює власне управлінську діяльність, процес, а другий – організаційні процеси, що спрямовані на відтворення самої системи організації, використання і охорони земель як цілісної соціально-економічної системи. При розробці й освоєнні тих соціальних чи природних явищ і процесів, де відсутні апробовані норми і нормативи, на практиці широко використовуються методи експертних оцінок, моделювання, експерименту.

Нормативи, соціальні чи екологічні – різновид соціологічної або екологічної технології для характеристики оптимального стану соціального прогресу (або однієї з його сторін); вони складені на основі врахування об'єктивних закономірностей соціального розвитку. Конкретно-історичний характер соціального (включаючи і екологічний) нормативу полягає в тому, що він відображає можливості і потреби соціального розвитку на одному етапі і відповідно може (і повинен) змінюватися в майбутньому. Він має чітку кількісну та якісну визначеність і являє собою величину, що характеризує ідеальну (бажану) ціль розвитку соціального процесу. Для того щоб установити найбільш ефективне співвідношення потреб і можливостей у соціальному розвитку, нормативи, звичайно, апробуються спочатку експериментально, а потім у масовому порядку.

У співвідношенні з потребами практики соціальні нормативи розроблені для багатьох сторін життя людини: у сфері праці, культури, побуту і т. п.

Однак нормування зачепило і соціально-економічну діяльність, соціальне і міжособистісне спілкування. У практику управління вводиться поняття *соціальної орієнтації* – найбільш імовірна раціональна величина розвитку тих чи інших соціальних процесів.

Можлива класифікація соціального нормативу за різними параметрами. По-перше, основним є класифікація за сферами життєдіяльності людини: місце проживання, діяльність, соціально-політичне життя, культура, побут і т. п. Вони відображають, насамперед, забезпечення земельними і матеріальними ресурсами в розрахунку на 1 тис. чоловік населення виробництво ВВП на одиницю площі і т. д. Застосування цього підходу дає можливість оцінити відставання, випередження або відповідність рівня розвитку соціальних процесів у регіоні, країні, світі порівняно з нормативними вимогами. По-друге, соціальні нормативи можуть виражатися у вимогах, що висуваються до міських і сільських поселень. Ці нормативи пов'язані з розмірами приватної власності на землю і необхідністю організації раціонального життя населення. По-третє, це норми, що пов'язані із системою «людина – природа» ними фіксується, наприклад, взаємовідносини людини з природою.

Соціальні нормативи й орієнтири можуть бути розроблені для різних рівнів: усієї країни, визначеного регіону, галузей економіки країни, конкретних категорій земель, системи землекористування. Вони диференціюються залежно від соціальної структури суспільства, природних умов тощо. І, нарешті, ці нормативи й орієнтири міняються і будуть мінятися на кожному етапі розвитку не тільки суспільства, а й будь-якої соціальної організації.

Світова тенденція полягає в тому, що роль нормативно-ціннісного регулювання в житті суспільства постійно зростає, а це і є вірною ознакою появи цивільного суспільства. Останнє забезпечує зростання значимості духовних регуляторів, соціальних факторів на основі демократизації людських відносин, гласності на всіх рівнях управління і створення сприятливих умов для розвитку ініціативи населення, насамперед у кожному муніципальному утворенні, що безпосередньо організовують, нормують і регулюють поведінку кожного землеволодільця і землекористувача.

Нормативне регулювання і вплив нерозривно пов'язані із соціальним прогнозуванням і моделюванням, заснованими на характеристиці цілісного стану об'єкта через пізнання його окремих частин, а також із передбаченням, що і додає управлінню цілеспрямованого характеру, служить засобом формування і перевірки гіпотез. З їх допомогою підтверджуються або відкидаються на практиці як істинні досягнення науки, оцінюється проблемна ситуація, перевіряються вихідні положення. Побудова моделей майбутнього стану сприяє

більш глибокому пізнанню сьогодення, об'єктивній оцінці минулого, виявленню основних тенденцій і перспектив розвитку. Але якщо метод наукового передбачення досить добре вивчений, йому присвячені численні роботи, то питання моделювання, особливо соціального, багато в чому є нові і малоосвоені в теорії управління.

Системне уявлення про реальну дійсність пов'язано з ієрархією систем. Власне кажучи, весь всесвіт складається з безлічі систем, кожна з яких міститься в більшій системі подібно до безлічі пустотілих кубиків, вкладених один в одного. Так само, як можна уявити собі більшу систему, в яку входить інша система, завжди можна виділити із цієї системи більш обмежену.

Тому, на нашу думку, методи системного підходу і моделювання суспільних систем є основою теорії і методології оптимальних систем управління, що дає змогу виділяти істотні риси, властивості системи і принципові заходи впливу на неї.

Питання методології удосконалення управління земельними ресурсами належать до найменш розроблених у науці управління. Їхнє вирішення нині є важливим і актуальним завданням теорії і практики управління. У широкому сенсі під методологією розуміють філософське вчення про методи пізнання і перетворення дійсності. На відміну від теорії, спрямованої на пізнання дійсності, методологія вивчає сам процес пізнання.

Модель – це еталон, стандарт, що відтворює устрій (будівлю) та імітує, функції, дії будь-якого іншого устрою; образ, аналог, схема якогось фрагмента реальності, об'єкта землекористування, пізнання оригіналу; інтерпретація (у логіку, математику). З гносеологічної точки зору модель – заміник оригіналу в пізнанні.

Модель використовується у тих випадках, коли потрібно вивчити нерозвинені властивості досліджуваного об'єкта. При цьому враховується, що модель і оригінал далеко не тотожні, вони лише подібні, інакше неминуча абсолютизація, перекручування об'єктивної дійсності, що перешкоджає досягненню об'єктивного знання.

Нормативний документ – це документ, що встановлює правила, загальні принципи чи характеристики різного виду діяльності або їх результатів.

Стандарт – це створений на основі консенсусу та ухвалений визнаними органами нормативний документ, що встановлює для загального і багаторазового користування правила, настанови, вказівки або характеристики різного виду діяльності чи її результатів і який є спрямованим на досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній сфері та доступним широкому колу користувачів.

Національний стандарт – це стандарт, прийнятий національним органом стандартизації.

Комплекс стандартів – це сукупність взаємопов’язаних стандартів, що належать до певної сфери стандартизації і встановлюють взаємопогоджені вимоги до об’єктів стандартизації на підставі загальної мети.

Нормативно-методична база, наприклад, сталого землекористування створюється за ієрархічним принципом і включає такі блоки:

- а) організаційно-методичні норми;
- б) еколого-технічні та еколого-технологічні норми;
- в) еколого-економічні та соціально-екологічні норми;
- г) ґрунтоохоронні норми.

Група організаційно-методичних нормативів включає основні загальні положення використання та охорони земель.

Еколого-технічні та еколого-технологічні норми регулюють зони особливого режиму землекористування, обмеження на використання техніки, агротехнологій, агрохімікатів і пестицидів у різних галузях господарювання, наприклад, регламентація з екологічних позицій технології вирощування сільськогосподарських культур чи технологій окультурення ґрунтів тощо.

Еколого-економічні та соціально-екологічні норми – це правила та вимоги до управління у галузі сталого землекористування, що спрямовані на досягнення екологічних нормативів. Наприклад, до цих норм можуть бути віднесені розрахунки та нормативи щодо розмірів платежів за використання земельних (ґрунтових) ресурсів з урахуванням їх екологічної та соціальної цінності, штрафні санкції за порушення екологічних вимог, правила врахування ґрунтоохоронної діяльності (при наданні кредитів, призначенні податкових пільг та ін.), правила стимулювання за виконання екологічних нормативів, правил та вимог.

Комплекс ґрунтоохоронних норм може бути розподілений на три групи: нормативи та правила екологічної безпеки, екологічні норми (ЕН), ресурсо-господарські нормативи і правила.

Нормативи та правила екологічної безпеки встановлюють гранично допустимі концентрації (ГДК) шкідливих речовин у ґрунтах. Ця група нормативів найбільш детально розроблена, хоча і має недоліки.

До екологічних норм відносяться: екологічні нормативи і правила охорони ґрунтів і земельних ресурсів та екологічні нормативи антропогенного навантаження. Саме ця група норм є центральною у системі ґрунтоохоронних норм.

До групи екологічних нормативів і правил охорони ґрунтів та земельних ресурсів належать нормативи екологічно безпечного зрошення і осушення земель, нормативи допустимого рівня втрати ґрунту тощо.

Екологічні нормативи антропогенного навантаження з врахуванням екологічних норм такі:

- допустимі рівні навантаження на одиницю території;
- гранично допустимий питомий тиск ходових частин техніки на ґрунт;
- оптимальне співвідношення земельних угідь у різних регіонах;
- інтенсивність використання земель;
- гірничо-технічні, які регламентують проведення рекультивації земель.

У групу ресурсогосподарських нормативів та правил входять нормативи використання земельних ресурсів.

Екологічні нормативи якісного стану ґрунтів (земель) охоплюють:

- нормативи обмежень у використанні земель;
- систему показників вмісту поживних речовин, гумусу, солей, біологічні, фізичні та фізико-хімічні властивості ґрунтів та ін.;
- нормативи збереження видового різноманіття ґрунтів;
- нормативи збереження стійкості ґрунтів;
- вимоги до збереження особливо цінних ґрунтів;
- правила вилучення земель з інтенсивного обробітку;
- правила відновлення якісного стану ґрунтів.

4.2. Поняття стандартів, норм і правил, регламентів, методичних рекомендацій та інструкцій

Організаційно-адміністративне регулювання використання земельних ресурсів здійснюється, головним чином, за допомогою таких інструментів земельної політики, як: нормативи, стандарти, порядки, рекомендації та інструкції.

Наприклад, у Законі України “Про землеустрій” ст. 24 визначено, що державні стандарти, норми і правила у сфері землеустрою встановлюють комплекс якісних та кількісних показників, параметрів, що регламентують розробку і реалізацію документації із землеустрою з урахуванням екологічних, економічних, соціальних, природно-кліматичних та інших умов.

В Законі України “Про охорону земель” ст. 28 визначено, що стандартизація і нормування в галузі охорони земель полягають у забезпеченні екологічної та санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом визначення вимог щодо якості земель, родючості ґрунтів і допустимого антропогенного навантаження та господарського освоєння земель.

Відповідно до ст. 29 до нормативних документів із стандартизації у галузі охорони земель належать:

- терміни, поняття класифікації;
- методи, методики і засоби визначення складу та властивостей земель;
- вимоги до збирання, обліку, обробки, збереження, аналізу інформації про якість земель, прогнозування зміни родючості ґрунтів;
- вимоги щодо раціонального використання та охорони земель;
- технічні умови щодо процесів та послуг у сфері охорони земель;
- метрологічні норми, правила, вимоги до організації робіт;
- інші нормативні документи зі стандартизації у галузі охорони земель.

Нормативні документи в галузі охорони земель розробляються, затверджуються, перевіряються і переглядаються в порядку, встановленому Законом України “Про стандартизацію”.

Нормативи в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів наступні:

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

Нормативи в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів встановлює Кабінет Міністрів України.

Нормативи гранично допустимого забруднення ґрунтів визначаються з метою встановлення критеріїв придатності земель для використання їх за цільовим призначенням.

До нормативів гранично допустимого забруднення ґрунтів належать:

- граничнодопустимі концентрації у ґрунтах хімічних речовин, залишкових кількостей пестицидів і агрохімікатів, важких металів тощо;
- максимально допустимі рівні забруднення ґрунтів радіоактивними речовинами.

Нормативи якісного стану ґрунтів встановлюються з метою запобігання їх виснаженню і використовуються для здійснення контролю за якісним станом ґрунтів.

Нормативи якісного стану ґрунтів визначають рівень забруднення, оптимальний вміст поживних речовин, фізико-хімічні властивості тощо.

Нормативи оптимального співвідношення земельних угідь встановлюються для запобігання надмірному антропогенному впливу на них, зокрема, надмірній розораності сільськогосподарських угідь.

До нормативів оптимального співвідношення земельних угідь належать:

- оптимальне співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природо-охоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісового та водного фондів;
- оптимальне співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ, а також земель під полезахисними лісосмугами в агроландшафтах.

Нормативи показників деградації земель установлюються для кожної категорії земель із метою запобігання погіршенню їхнього стану і використовуються для здійснення контролю за використанням та охороною земель.

До нормативів показників деградації земель належать показники гранично допустимого погіршення стану і властивостей земельних ресурсів унаслідок антропогенного впливу та негативних природних явищ, а також нормативи інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення.

Використання в сільськогосподарському виробництві сільськогосподарської техніки, питомий тиск ходових частин якої на ґрунт перевищує нормативи, забороняється.

Показники інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення встановлюються з урахуванням даних агрохімічної паспортизації земель.

При встановленні показників інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення визначаються сільськогосподарські культури, вирощування яких обмежується або забороняється, а також технології та окремі агротехнічні операції щодо їх вирощування.

Показники інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення використовуються у процесі складання проектно-технологічної документації на вирощування сільськогосподарських культур.

Отже, екологічні стандарти – це такі стандарти, за допомогою яких регулюється стан, відтворення, охорона і використання навколишнього природного середовища та природних, зокрема, земельних ресурсів.

За допомогою екологічних стандартів попереджують негативні впливи на здоров'я, діяльність людини і земельні ресурси, що відбуваються під час використання земель. У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 32 «Екологічні стандарти», указується: «Державні стандарти в галузі охорони навколишнього природного середовища є обов'язковими для виконання і визначають поняття і терміни, режим використання й охорони природних ресурсів, методи контролю за станом навколишнього природного середовища, вимоги щодо запобігання шкідливого впливу забруднення навко-

лишнього природного середовища на здоров'я людей, інші питання, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів. До екологічних стандартів включають також стандарти якості навколишнього природного середовища для проживання, які встановлюють максимально допустимі рівні забруднювальних речовин у середовищі проживання (атмосфері, воді, ґрунтах). Їхні вимоги, як правило, диференційовані з урахуванням екологічного і соціального значення окремих регіонів.

Екологічні стандарти в Україні недосконалі. Недостатньо досконалою є система екологічних стандартів і на міжнародному рівні. Стандарти ISO, які почала запроваджувати Україна, головним чином, охоплюють технологічні процеси виробництва та управління у сфері природокористування.

Екологічні стандарти розділяють на дві групи: стандарти якості навколишнього середовища для проживання (ambient standards), стандарти на вміст екологічно шкідливих домішок у продукті (content standard). За допомогою стандартів якості навколишнього середовища для проживання регулюють максимально допустимі концентрації забруднювальних речовин у довкіллі (атмосфері, воді, ґрунтах). Стандарти на вміст екологічно шкідливих домішок у продукті регулюють максимально допустимі концентрації шкідливих речовин у продуктах (наприклад, сірки в нафті, свинцю в пальному тощо).

У Японії розробляються екологічні стандарти двох видів – для регулювання безпеки здоров'я людей і для регулювання стану навколишнього природного середовища.

До екологічних стандартів також можна віднести стандарти управління навколишнім природним середовищем та екологічного аудита. Екологічний національний стандарт системи управління природокористуванням був вперше розроблений у Великобританії. Британський екологічний національний стандарт системи управління природокористуванням включає такі розділи: екологічна політика; організація і кадри; реєстри екологічних нормативів і оцінок; облік впливу на довкілля; визначення і завдання системи управління довкіллям; програма діяльності з природокористування; оперативні засоби управління і необхідна документація; облік документів з питань управління природокористуванням; аналітичний огляд управління природокористуванням.

Екологічний стандарт СДТУ ISO 14001-97 «Системи управління навколишнім середовищем. Склад та опис елементів і настанови щодо їх застосування» був прийнятий в Україні у 1997 р. Він є повним автентичним текстом міжнародного стандарту ISO 14001:1996 «Системи управління навколишнім середовищем. Склад та опис елементів і настанови щодо їх застосування». Цей стандарт може використовуватися організаціями всіх типів і масштабів для

сертифікації або саме декларації системи управління навколишнім середовищем (стандарт ДСТУ ISO 14002-97 не призначений для цих цілей). Він не стосується і не містить вимог щодо охорони здоров'я та управління екобезпекою.

Позитивний бік екологічних стандартів як інструментів екополітики: сприяють зміцненню екологічної безпеки (особливо це стосується екологічно небезпечних виробництв); сприяють зменшенню забруднення навколишнього природного середовища.

Слабкий: не завжди допомагають приймати ефективні рішення щодо застосування природоохоронних технологій і менеджменту; призводять до послаблення стимулюючих функцій ринкових інструментів екополітики.

Інструкції щодо використання земельних ресурсів є адміністративними інструментами, за допомогою яких встановлюються вимоги до технологічних процесів відтворення, охорони, збереження і використання окремих компонентів навколишнього природного середовища та земельних ресурсів, які землекористувачі не повинні порушувати. На відміну від інструкцій, рекомендації щодо використання навколишнього природного середовища та земельних ресурсів мають рекомендаційний характер (за їх порушення землекористувачі не несуть адміністративної та іншої відповідальності). Рекомендації щодо використання навколишнього природного середовища та земельних ресурсів, порівняно з інструкціями, є більш гнучким інструментом земельної політики.

Пряме адміністративне регулювання використання земельних ресурсів називають нормативно-правовим, адміністративно-контрольним, прямим регламентуванням, контрольньо-адміністративним.

В Україні пряме адміністративне регулювання використання земельних та окремих компонентів природних ресурсів регулюється чинним земельним та природоохоронним законодавством, постановами Кабінету Міністрів України, інструкціями міністерств і відомств.

Методи використання земельних ресурсів пов'язані з утриманням великого, часто малоефективного, управлінського апарату та об'єктивною необхідністю масштабного контролю за станом довкілля. Вони спрямовані, головним чином, на досягнення певних нормативів стану навколишнього природного середовища та землекористування, а не на повне усунення проблем довкілля.

Пряме адміністративне регулювання використання земельних ресурсів є ефективним інструментом земельної політики у таких випадках:

- у країнах з недостатньо розвинутою ринковою інфраструктурою і слабкою системою оподаткування;
- у секторах економіки, у яких домінують великі державні об'єднання або недостатньо розвинена конкуренція;
- у разі, коли виробництва або об'єкти становлять екологічну загрозу.

Разом з тим, пряме адміністративне регулювання використання земельних ресурсів не завжди сприяє ефективному землекористуванню. Ці недоліки добре проглядаються на прикладі сільськогосподарського землекористування України. Економічні втрати мають місце і від того, що рекомендації численних адміністративних установ часто є недосконалими, морально застарілими і не охоплюють різноманіття екологічних і економічних проблем землекористування.

4.3. Державні стандарти як інструментарій управління земельними ресурсами

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

Стале землекористування – це такий спосіб використання земель, що забезпечує потреби нинішнього покоління без завдання шкоди можливості майбутнього покоління забезпечувати свої власні потреби. Це тлумачення дуже близьке до того, яке використано в матеріалах конференції «Ріо-92», а також у наступних матеріалах, зокрема, в Україні для позначення сталого розвитку.

Упровадження принципів сталого землекористування неможливо без постійного відстеження процесів перетворення існуючої системи в майбутню, ту, що ми намагаємося створити. Такі показники необхідні, крім того, для підтримування дій і порівняльного аналізу. В концепції системі, яка запропонована Академією аграрних наук для контролю перетворень у суспільстві, є 134 показники. Імовірно, що й для контролю у землекористуванні також потрібна велика кількість показників. Узагальнений їх перелік наведено у таблиці 4.1. Ці самі показники складають основу моніторингу земель і використання технологій, що за умови їхнього поєднання з економічними показниками і акумулювання протягом років, й будуть основою для об'єктивної оцінки стану земель і наближення його до сталого функціонування. Більшість з рекомендованих показників, навіть сучасного стану їхнього вивчення, можуть бути ранжовані у міру відхилення від допустимої або оптимальної величини. Врешті-решт саме так можна створити дієву систему управління існуючого землекористування, визначивши етапи на шляху до сталої фази, і, насамкінець, сформувавши інформаційну систему необхідних управлінських рішень (коригувальних, підтримувальних, радикальних тощо).

Таблиця 4.1.

Ключові процеси і показники, що потребують контролю при перетворенні існуючої системи землекористування у сталу

Процес	Показник
1	2
Зміна властивостей ґрунтового покриву	Змитість, дефльованість, підтоплення, осолонцювання, засоленість, мочаристість, оглеєність, елювіюваність, намитість, окультуреність, оторфування, зольність, озалізнення, окарбоначеність, порушення
Трансформація земельних угідь	Структура земельних угідь
Контроль землекористування	Рекомендовані і фактичні площі угідь
Контроль технологій	Рекомендовані і фактичні дози агрохімікатів, способи обробітку, протиерозійні заходи
Контроль освоєння організації території	Довжина гідротехнічних споруд, лісових смуг, їхній стан, захищеність полів, площа постійного залучення
Зміни основних властивостей і режимів ґрунтів	Загальний вміст гумусу, рухомих його частин, рН, гідролітична кислотність, ємність катіонного обміну, вміст вологи, поживний режим (валові і рухомі форми N, P, K), рухомі і валові форми важких металів, вміст пестицидів, нітратів у рослинах, радіологічне обстеження, рівноважна щільність, структурно-агрегатний склад, водопроникність, біологічна активність (азотфіксація, нітрифікація, денітрифікація, амоніфікація, активність фенолоксидази, пероксидази, дегідрогенази, інвертази)
Оцінка ерозійних явищ	Ушкодження угідь і посівів, осередки і ареали пилових бур, кількість та інтенсивність липневих опадів, весняні рідкі і тверді стоки, швидкість вітру за пилової бурі, облік проективного покриття ґрунту рослинністю, зміна глибини гумусового профілю, визначення втрат ґрунту на стічних майданчиках, облік іригаційної ерозії
Стан меліоративних ґрунтів	Якість зрошувальних вод (20 показників), глибина і хімічний склад ґрунтових вод, засоленість ґрунтів, вторинне осолонцювання, спрацювання торф'яників

Чинний на сьогодні «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, включаючи забруднення, ерозію, 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, включаючи сільськогосподарські аспекти стосовно ґрунтів.

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

В Україні робота зі створення національного комплексу стандартів у галузі сталого землекористування та охорони ґрунтів тільки розпочинається. До недавнього часу державні і галузеві стандарти розроблялися в основному на сільськогосподарську продукцію. Склалася ситуація, коли на національному рівні переважають міждержавні та галузеві стандарти колишнього СРСР. Тому необхідно використати все напрацьоване раніше і врахувати як міжнародний досвід, так і специфіку, яка впливає із суттєвих особливостей соціально-економічних, ґрунтово-кліматичних та інших умов.

Системним аналізом чинні нормативні документи (НД) розподілено на 4 групи, а саме:

- 1) НД, що втратили актуальність, практично не застосовуються. Ці НД застаріли та не відповідають чинному в країні законодавству, тому повинні бути скасовані;
- 2) НД, що цілком придатні для їхнього застосування без змін і доповнень, тому необхідно продовжити термін їх застосування;
- 3) НД, що потребують значних змін і доповнень, тому мають бути замінені заново розробленими ДСТУ або СОУ;

4) НД, що не мають національних та міжнародних аналогів, тому необхідне розроблення ДСТУ або СОУ. Орієнтація на сучасний рівень науки вимагає розроблення нових ДСТУ або СОУ, гармонізованих з міжнародними та європейськими стандартами, які будуть сприяти ефективному розвитку земельної реформи.

Соціальний ефект від реалізації стандартів – це зростання інтелектуального потенціалу нації, здійснення скоординованих кроків, спрямованих на поліпшення охорони здоров'я населення за рахунок поліпшення управління і якості земель.

Для розробки стандартів розробляються:

- концепція системи стандартизації та нормування сталого землекористування;
- програма комплексної стандартизації у галузі, гармонізованої відповідно до міжнародної системи стандартизації;
- аналіз існуючої нормативної бази з доведенням її результатів до зацікавлених міністерств і відомств – Міністерства аграрної політики України, Міністерства екології та природних ресурсів, Держкомзему, Держводгоспу, Держспоживстандарту України;
- система стандартизації та нормування в галузі сталого землекористування з підготовкою проектів основного нормативного документа ДСТУ «Система стандартів з сталого землекористування та ДСТУ “Система стандартів з управління землекористуванням”».

При стандартизації застосовуються такі терміни та визначення:

Екологічне нормування – діяльність з метою встановлення екологічних норм. **Система екологічного нормування** – сукупність структурних елементів та різних видів забезпечення їх функціонування (нормативно-правового, методичного, інформаційного та ін.), покликаних забезпечити створення та ефективне використання екологічних норм.

Природоохоронні норми – це весь комплекс нормативів, регламентів, правил та вимог (санітарно-гігієнічних, екологічних, рибогосподарських, лісогосподарських та ін.), які спрямовані на забезпечення екологічної безпеки населення, охорону навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів.

Екологічна норма – 1) обов'язкові межі збереження екологічного благополуччя екосистем та їх компонентів; 2) обмеження рівнів впливу господарської та іншої діяльності, які встановлюються відповідно до природоохоронного законодавства 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 в припустимих межах та гарантує екологічну безпеку для людини та інших живих організмів.

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

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

Нормативна база раціонального використання земельних ресурсів має бути збудована за ієрархічним принципом і включати три головних блоки (рис. 4.1):

- 1) еколого-технічні та еколого-технологічні норми;
- 2) природоохоронні норми;
- 3) еколого-економічні та соціально-екологічні норми.

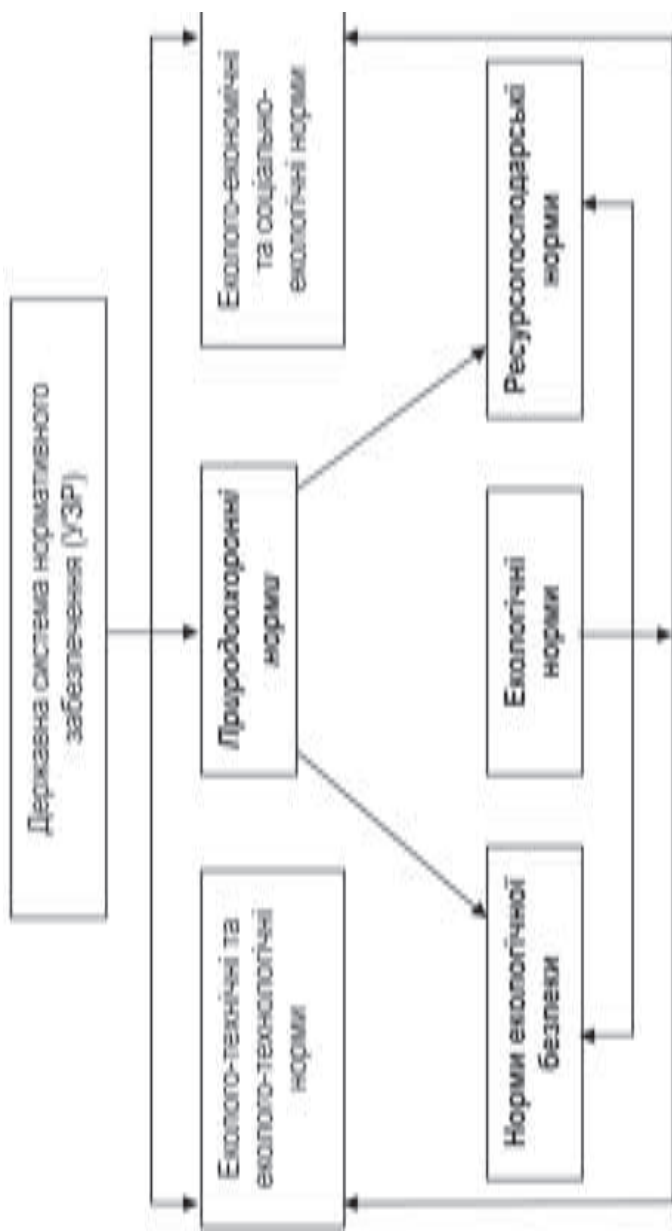


Рис. 4.1. Структурна схема державної системи нормативного забезпечення в галузі управління використанням та охорони земель

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 очистки стічних вод та ін.

Еколого-економічні та соціально-екологічні норми – це нормативи, правила, вимоги до управління у галузі управління використання та охорони земель, спрямовані на екологізацію природокористування. Наприклад, до цих норм можуть бути віднесені: нормативи плати і розміри платежів за використання земельних ресурсів з урахуванням їх екологічної та соціальної цінності, нормативи плати і розміри платежів за забруднення земель, нормативи розташування відходів з урахуванням їх екологічної небезпеки, нормативи компенсаційних витрат по зниженню екологічної шкоди, правила участі громадськості у проведенні екологічної експертизи землеохоронних норм, обов'язкові вимоги до укладення угод у галузі використання та охорони земель (міждержавних, регіональних, обласних та ін.), правила урахування землеохоронної діяльності (при наданні кредитів, затвердженні планів розвитку, призначенні податкових пільг та ін.), правила стимулювання за виконання екологічних нормативів, правил та вимог і санкції за їх порушення та ін.

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

- 1) нормативи і правила екологічної безпеки,
- 2) екологічні норми (ЕН),
- 3) ресурсо-господарські нормативи і правила (рис. 4.2).

Нормативи екологічної безпеки включають: граничнодопустимі концентрації (ГДК) шкідливих речовин в атмосферному повітрі, поверхневих та підземних водах, ґрунтах, біоб'єктах та ін., гранично допустимі рівні (ГДР) акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого фізичного та біологічного впливів; розраховані на основі ГДК граничнодопустимі відхилення (ГДВ) її тимчасово погоджені викиди (ТПВ) забруднювальних речовин в атмосферне повітря, граничнодопустимі 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. Ця група нормативів найбільш детально розроблена на даний час.

До екологічних норм можуть бути віднесені екологічні нормативи якості екосистем різних рангів; екологічні нормативи та правила охорони природних ресурсів, екологічні нормативи антропогенного навантаження. Саме ця група норм є центральною у системі природоохоронних норм. Вона повинна стати провідною і в усій системі нормативного забезпечення у галузі.

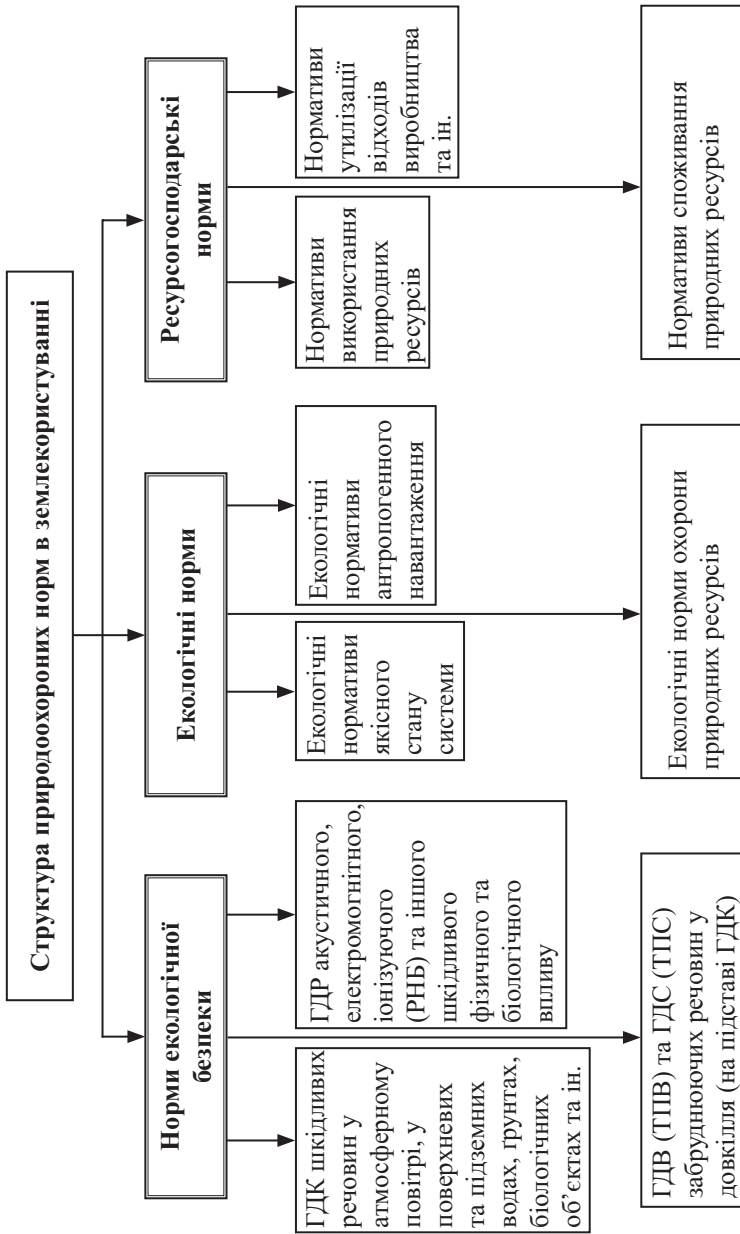


Рис. 4.2. Логічна схема комплексу природоохоронних норм в землекористуванні

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 забруднюючих речовин, які викидаються в атмосферне повітря при 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 при використанні однієї й тієї самої сировини та інше.

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

Регіональні поресурсні нормативи раціонального природокористування мають визначити максимально допустимі значення споживання тих чи інших природних ресурсів у природно зумовлених межах природно-територіальних комплексів (ПТК) без загрози викликати 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 та ін. 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 включають:

- 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, стандартизація і нормування, визначені законами України “Про землеустрій”, “Про охорону земель” та іншими проводяться з метою встановлення комплексу обов’язкових норм, правил та вимог з організації раціонального використання і охорони земель, забезпечення екологічної безпеки землекористування. Вони є обов’язковою ланкою в механізмах управління земельними ресурсами.

4.4. Методичні підходи до управлінського аналізу проблем

Зростання нестабільності, нарощування впливу зовнішнього середовища на використання земель і практично всіх процесів землекористування, які виражаються у прискоренні, в сфері земельних відносин – інноваційних, інвестиційних, технологічних, управлінських – у жорсткій вимозі до інструментарію управління. Потрібні нові підходи і методи, які дають змогу державним органам здійснювати інтерактивне управління.

На жаль, доводиться констатувати той факт, що внаслідок ряду об’єктивних і суб’єктивних причин термін «управлінський аналіз» до останнього часу вкрай рідко зустрічався як у вітчизняних, так і в закордонних джерелах. А якщо і траплявся, то найчастіше при аналізі контексту, особливо, якщо з’ясується, що такий термін інтерпретується як комплексний фінансовий аналіз, або як управлінський облік, або як економічний аналіз.

Вивчення ж останніх наукових і методичних розробок і сфери різних модифікацій аналізу, що з’явилися у великій кількості, показує, що їхні автори визнають новизну управлінського аналізу як явища в технології управління, але при цьому або ототожнюють управлінський аналіз з управлінським обліком, або зводять його до комплексного фінансового аналізу.

На нашу думку, поява управлінського аналізу зумовлена поєднанням захисної реакції управлінських структур на посилення нестабільності зовнішнього середовища і надання їй розвитку рис турбулентності з новітніми інформаційними технологіями, які допомагають навіть невеликій управлінській структурі (підрозділу) сформуванню потенційно могутнє, аналітичне забезпечення ефекту.

***Управлінський аналіз** – одна з найбільш важливих складових аналізу діяльності будь-якого підрозділу, що охоплює управлінські проблеми. Він являє собою економічний аналіз, адаптований до цілей і завдань конкретного управлінського підрозділу або організації.*

Управлінський аналіз сприяє виявленню зв’язків між окремими об’єктами управління, правильному обґрунтуванню мети і доборі ефективних ва-

ріанта рішення. У процесі ухвалення рішення управлінський аналіз зменшує невизначеність вихідної ситуації і ризик, пов'язаний з вибором правильного рішення.

Управлінський аналіз завжди служить цілям управління як засіб обґрунтування управлінських рішень, удосконалення його методів визначається потребами управління. Управлінський аналіз сприяє вирішенню таких питань, як обґрунтування альтернатив управлінського рішення і відсіювання нераціональних, порівняння і вибір найкращих варіантів, аналіз очікуваних результатів. Основна мета аналітичної роботи, проведеної в системі управління земельними ресурсами, – підвищити ефективність функціонування земельних ресурсів у суспільстві.

У широкому сенсі об'єктами управлінського аналізу є всі бізнес-процеси землекористування, залежно від поставлених цілей і завдань перед системою управлінського аналізу, а також сама система управління земельними ресурсами в цілому.

У результаті вивчення управлінського аналізу **спеціалісти повинні знати:**

- основні цілі й об'єкти управлінського аналізу;
- алгоритм використання управлінського аналізу для досягнення різних цілей управління;
- методи проведення функціонального і системного аналізу;
- методіку розробки комплексно-цільових програм вирішення проблемних ситуацій;
- передумови організації управлінського аналізу в організації;
- характеристику критеріїв і видів ефектів управлінського аналізу, причини його проведення;
- особливості проведення управлінського аналізу при створенні нових організаційних структур.

Спеціалісти повинні вміти:

- практично використовувати існуючі методи аналізу;
- розрахувати основні показники оцінки стану об'єкта управлінського аналізу;
- аналізувати управлінські проблеми в різноманітних ситуаціях;
- самостійно виконувати аналітичні операції і одержувати практичні навички оцінки системи управління земельними ресурсами за допомогою управлінського й економічного аналізів;
- установити шляхи і резерви підвищення ефективності системи управління;
- установити відповідність структури управління організацією існуючої й обраної нею стратегією.

Структура управлінського аналізу зумовлена існуючою функціональною спорудою управлінського аналізу, що деталізує мету, підділі, функції і завдання (рис. 4.3).

Попередній			Послідовний	
Перспективний		Поточний	Оперативний	
Контрольний	Плановий	Регулюючий	Організаційний	Активізований
Оцінка		Діагностика	Пошук (цільовий)	
Завдання управлінського аналізу				

Рис. 4.3. Види й завдання аналізу

Метою управлінського аналізу є підготовка аналітичної інформації, необхідної і достатньої для ухвалення управлінського рішення.

Підділі управлінського аналізу визначаються різновидами управлінських рішень, що враховують їхнє призначення і часовий аспект.

Основні функції управлінського аналізу:

- 1) **оцінна.** У ході оцінного управлінського аналізу виявляються відмінності досягнутого стану і розвитку об'єкта аналізу від бажаного шляхом порівняння його параметрів і встановлених критеріїв;
- 2) **діагностична.** Діагностичний управлінський аналіз включає деталізоване виявлення ознак невідповідності об'єкта і встановлених критеріїв, причин невідповідності;
- 3) **пошукова.** Включає обґрунтування рекомендацій з переведення об'єкта в бажаний стан, виявлення резервів підвищення ефективності управлінської системи. Тому пошуковий аналіз називається цільовим, тематичним або проблемно-орієнтованим.

Кожний з видів управлінського аналізу може здійснюватися самостійно в просторі і часі. Однак при цьому вони взаємозалежні і взаємозумовлені (рис. 4. 4).

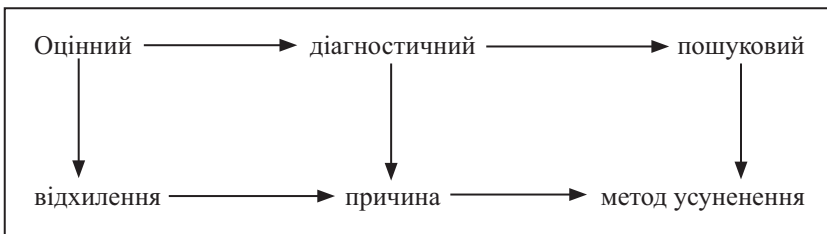


Рис. 4.4. Взаємозв'язок видів управлінського аналізу

Об'єктом управлінського аналізу може бути:

- **управлінська проблема і її різновиди.** До них належать питання організації, перепрофілювання, розширення функцій та ін.;
- **управлінське рішення.** При цьому аналізується його ефективність, прогнозуються наслідки;
- **система управління підрозділом і її окремі елементи** (функціональні й організаційні блоки, підсистеми, підрозділи та їхні елементи). При цьому аналізується ефективність функціонування окремих робочих місць, структурних підрозділів, усієї системи управління і перспективи їх розвитку; окремі функції системи.

Основні принципи управлінського аналізу:

- 1) **комплексність вивчення об'єкта,** факторів, їхній зв'язок і співвідпорядкованість. Аналіз частин явища вимагає подальшого зіставлення отриманих результатів;
- 2) **адаптивність,** тобто врахування особливостей, стану і тенденцій розвитку об'єкта управлінського аналізу. Будь-яка методика аналізу повинна бути адаптована до умов конкретного управлінського підрозділу (комітету, управління, відділу);
- 3) **порівняння,** що враховує єдність (тотожність) аналізованого фактора і висунутого критерію. Найважливіший принцип управлінського аналізу;
- 4) **рання діагностика.** Орієнтує управлінський аналіз на ранні (слабкі) проблеми, які виникають на об'єкті аналізу або середовища, де він перебуває;
- 5) **оперативне відображення,** що виражає вимогу пріоритетності попереднього і прогнозного аналізу об'єкта. Принцип покладено в основу сценарного менеджменту. Застосування принципу дає змогу скоротити термін адаптації управлінських організацій до нових умов;
- 6) **безперервність і наступність** видів управлінського аналізу;
- 7) **циклічність і верифікація** (оцінка оцінки). Оцінюються методика оцінки, результати оцінки і самі оцінювачі – експерти;
- 8) **пріоритетність** аналізу вузьких місць і провідних ланок. Не завжди актуальне те, що може розпорозувати ресурси. Крім того, сума локальних ефектів не завжди дорівнює кумулятивному ефектові.

На практиці вибір виду управлінського аналізу залежить від характеристик об'єкта. Для одних – це часто повторюваний цикл усіх видів управлінського аналізу, для інших – періодичний, слабо регламентований аналіз (рис. 4.5).

Межа між ними не постійна і змінюється в міру удосконалення технології управлінського аналізу, розвитку його методів і методик, застосування математичних методів, інформаційних технологій, електронно-обчислювальної техніки, кваліфікації управлінського персоналу.

Об'єкт управлінського аналізу	Характеристика аналізу для рішень		
Функція управління	періодично повторюється з інтервалом		одночасним
	малим	великим	
1) Контроль 2) Регулювання 3) Планування 4) Організація здійснення 5) Стимулювання	Регламентовані періодичні аналізи 		1 Нерегламентовані періодичні аналізи

1 – межа між видами управлінського аналізу

Рис. 4.5. Види аналізу залежно від періодичності рішень

У практиці управлінської діяльності щодня виникає безліч проблем, які розрізняються наслідками, сферою виникнення і локалізації, розміром і складом ресурсів, що вимагаються для їх усунення і т. п. Одна частина проблем виникає під впливом зовнішнього середовища і носить об'єктивно зумовлений характер, а інша виявляється з вини недоречного або неадекватного управління.

Процес розвитку будь-якого об'єкта являє собою динаміку послідовно виникаючих його станів і відображається у подіях або явищах. Розвиток системи управління та її зовнішнього середовища також являє собою ланцюжок подій.

Будь-яка подія, що відображає неадекватну зміну зовнішнього середовища, яка не збігається з цілями розвитку системи чи підрозділу управління, становить для них загрозу і за певних умов може перетворитися в управлінську проблему.

Управлінська проблема – невідповідність бажаного і фактичного рівнів досягнення цілей управління. Оскільки цілі управлінських підрозділів різні, отже, управлінська проблема, яка існує для одного, може не бути такою для іншого. Наприклад, зростання вартості послуг з обслуговування ліцензійного програмного забезпечення не є управлінською проблемою для підрозділу управління земельними ресурсами. А зростання вартості землевпорядних послуг має пряме відношення до таких підрозділів.

Проблеми можуть виникати, коли функціонування керованого об'єкта не створює необхідних передумов для досягнення поставлених цілей у даний момент або в майбутньому.

Крім того, джерелом виникнення проблем можуть бути ті або інші умови, що змінилися під впливом мети діяльності підрозділів управління.

Проблема завжди пов'язана із сукупністю умов або факторів, що створюють ситуацію, яка впливає на діяльність організації. Отже, кожна управлінська проблема породжується в результаті створення проблемної ситуації.

Проблемна ситуація – це поєднання умов і обставин, які створюють середовище для виникнення проблеми.

Опис проблемної ситуації дає уявлення про фактори, які необхідно ретельно проаналізувати і розглянути при вирішенні. Насамперед, потрібно установити, чи є вони внутрішні або зовнішні стосовно певної управлінської структури, бо можливості впливу на ці дві групи факторів різні.

До **внутрішніх факторів**, які найбільшою мірою залежать від самої управлінської структури, належать:

- мета і стратегія розвитку системи землекористування;
- стан земельних ресурсів;
- структура управління;
- фінансові та інші ресурси;
- обсяг і якість робіт, у тому числі НДР і т. д.

Вони формують управлінську діяльність як систему, взаємозв'язок і взаємодію елементів, які забезпечують досягнення мети, яка стоїть перед нею. Тому зміна одного або кількох факторів одночасно викликає необхідність вжиття заходів управлінського впливу, спрямованих на збереження властивостей системи як цілісного утворення.

Зовнішні фактори меншою мірою піддаються впливові з боку управлінських структур, оскільки формують середовище, у якому вони працюють. У сучасних умовах зовнішнє середовище характеризується великою складністю, динамічністю і невизначеністю, яка істотно утруднює врахування факторів зовнішнього середовища при прийнятті організаційних рішень. Та й самі фактори впливають на роботу управлінської структури (підрозділу).

Одна група зовнішніх факторів (споживачі, органи законодавчого регулювання, інші організації і суспільні інститути, безпосередньо пов'язані з тією сферою діяльності, якою займається цей підрозділ), впливають на його роботу, характер виникаючих проблем та їхнє вирішення.

Друга група зовнішніх факторів практично некерована з боку менеджерів управлінських структур (підрозділів), але справляє на її діяльність непрямий (опосередкований) вплив, який необхідно враховувати. До неї відносять стан економіки країни (регіону), рівень науково-технічного і соціального розвитку, соціальну і політичну обстановку, істотні для земельних відносин події та ін. Так, економічний стан країни (регіону) впливає на неї через такі параметри середовища, як наявність капіталу і робочої сили, рівні цін та інфляції, доходи покупців, урядову фінансову і податкову політику та ін.

Сукупність тих самих факторів (політичних, економічних, соціальних та ін.; зовнішніх і внутрішніх) для однієї управлінської структури (підрозділу) може породжувати проблемну ситуацію, а для іншої – ні. Наприклад, введення нових податків на землю в сільському господарстві. Тому врахування численних і різноманітних факторів середовища, вибір головних серед них і передбачення можливих змін у їх взаємовпливі – важке завдання, яке стоїть перед конкретним управлінцем у сфері управління земельними ресурсами.

4.5. Методика оцінки ефективності організаційної системи управління земельними ресурсами

У теорії і практиці управління завжди стояло завдання кількісної оцінки ефективності системи управління. Підходи до вирішення цього завдання деяких дослідників в основному диференційовані в економічному, структурному, соціальному й інформаційному аспектах. У результаті аналізу зазначених підходів пропонуються такі методичні підходи до оцінки організаційної системи управління земельними ресурсами:

- 1) оцінка соціальної підсистеми;
- 2) оцінка організаційної підсистеми;
- 3) оцінка інформаційної підсистеми.

Оцінка соціальної підсистеми (адміністративної підсистеми).

Оцінку цієї підсистеми можна визначати п'ятьма показниками.

1. Показник рівня кваліфікації працівників АП:

$$Z_1 = \frac{P_{\sigma}}{P},$$

де P_{σ} – чисельність АП з необхідною базовою освітою. Чим показник ближчий до одиниці, тим краще.

2. Показник сумісності (плинності) кадрів:

$$Z_2 = \frac{P_{cu}}{P},$$

де P_{cu} – кількість працівників АП, звільнених за власним бажанням або з ініціативи адміністрації. Чим менше значення показника, тим краща сумісність.

3. Показник згуртованості колективу визначеної групи:

$$Z_3 = \frac{B}{\frac{1}{2}N(N-1)},$$

де B – число взаємних позитивних виборів;

N – загальне число можливих виборів у колективі.

Установлюють число взаємних виборів за ознаками симпатії – антипатії. Підраховують за відповідями на запитання, наприклад, таких: «З ким ви хотіли б мати загальний робочий кабінет?» або «З ким із працівників ви хотіли б вирішувати нове завдання?» і т. д. Питання підбирають з урахуванням характеру діяльності колективу, індивідуально-психологічних особливостей його членів, обстановки й інших факторів.

Згуртованість колективу тим вища, чим ближче показник до одиниці.

4. Показник інтеграції колективу групи:

$$Z_4 = 1/C,$$

де C – число членів групи, що не одержала жодного вибору.

Низькі рівні показників Z_3 і Z_4 вказують на наявність емоційних між особистісних відносин, прихованих несприятливих факторів у колективі, і завдання керівника полягає в тому, щоб підняти рівень цих показників.

5. Показник стабільності кадрів:

$$Z_5 = 1 - \frac{P_y - P_n}{P},$$

де P_y – кількість звільнених протягом року працівників АП з будь-якої причини;

P_n – кількість прийнятих протягом року працівників АП.

Цей показник в ідеалі повинен наблизитися до 1. Він, однак, може бути і більше 1, якщо $P_n > P_y$.

Оцінка організаційної підсистеми

Для оцінки організаційної підсистеми підприємства рекомендується використовувати, як найбільш істотні, сім показників.

Для цього, попередньо визначається тип організаційної структури, а також усі параметри організаційної структури.

1. Показник централізації функцій управління знаходять за формулою:

$$O_1 = \frac{\sum_{i=1}^{\Phi} P_u}{\sum_{i=1}^{\Phi} P_u + \sum_{i=1}^{\Phi} P_n},$$

де P_u – кількість працівників вищого апарату управління, що приймають рішення за визначеною функцією;

P_n – кількість працівників усіх розташованих нижче рівнів управління, що приймають рішення з визначеної функції; Φ – загальна кількість функцій.

Чим більше показник наближається до одиниці, тим вищий рівень централізації.

2. Рівень формалізації:

$$O_2 = \frac{\Phi_{\phi}}{\Phi_o},$$

де Φ_{ϕ} – кількість формалізованих функцій в організаційній структурі управління;

Φ_o – загальна кількість функцій, які виконуються організаційною структурою управління. Чим ближче цей показник до одиниці, тим вищий рівень формалізації.

3. Показник ієрархічності структури управління:

$$O_3 = Y,$$

де Y – кількість рівнів управління.

4. Показник усіх можливих (прямих, групових, перехресних) посадових зв'язків, що вимагають уваги з боку керівника, знаходять за формулою французького консультанта з управління Грейкунаса:

$$O_4 = n \left[2^{n-1} + (n-1) \right],$$

де n – обсяг управління.

Формула, незважаючи на свій емпіричний характер, свідчить про важливість такого поняття в управлінні, як обсяг управління (при $n = 8$ кількість зв'язків досягає 1080).

На жаль, питання про розмір обсягу управління зовсім неоднозначний і, звичайно, у першу чергу, визначається рівнем професіоналізму і мистецтва керівника.

Економіст В. І. Терещенко говорив: «Структура управління, у якій на керівникові замикається десять і більш безпосередніх підлеглих, – інфартна».

5. Показник частки АП (Р):

$$O_5 = \frac{P}{P_{\text{вн}}} \times 100 \%,$$

де $P_{\text{вн}}$ – загальна кількість працівників підприємства (виробничий персонал плюс АП).

6. Середнє число працівників на один функціональний підрозділ:

$$ПРО_6 = \frac{P}{m},$$

де m – число функціональних підрозділів у системі управління.

7. Рівень машиноозброєності одного працівника АП:

$$O_7 = \frac{T}{P},$$

де T – кількість управлінської техніки й оргтехніки на підприємстві, тис. грн.

Оцінка інформаційної підсистеми

За цією підсистемою можна обмежитися трьома показниками.

1. Показник оперативності проходження інформації:

$$I_1 = \frac{T_n + T_o + T_p}{T_3},$$

де T_n – час, необхідний для прямого зв'язку;

T_o – час, необхідний для зворотного зв'язку;

T_p – час ухвалення рішення;

T_3 – загальні витрати часу.

В ідеалі показник повинен наближатися до одиниці.

2. Показник повноти інформації:

$$I_2 = \frac{K_n}{K_o},$$

де K_n – кількість рішень, прийнятих за наявності повної інформації;
 K_o – загальна кількість рішень, прийнятих за визначений період.

Позитивна тенденція показника – тяжіння до одиниці.

3. Показник фільтрації інформації:

$$I_3 = \frac{V_g}{V_n},$$

де V_g – обсяг інформації з конкретного питання на вищестоячому рівні управління;

V_n – обсяг інформації з того ж конкретного питання на нижчестоячому рівні управління.

Показник може мати різні значення і служити для зіставлення рівня фільтрації інформації з різних питань.

Послідовність оцінки системи управління рекомендується така: у першу чергу, визначаються показники фінансово-економічної підсистеми, оскільки вони є інтегруючими. На цьому етапі можуть бути використані кореляційні залежності. При благополучній картині цих показників подальший порядок оцінки може мати альтернативний характер (залежно від того, де визначені напрями подальшого удосконалення).

При неблагополучній картині фінансово-економічних показників подальша оцінка в усіх напрямках обов'язкова.

4.6. Методика оцінки ефективності управлінських дій

З наукової точки зору проблеми раціонального землекористування виникають на стику взаємодії двох здатних до самовідновлення систем – екологічної (землі) і соціально-економічної. Проте вирішити їх можна і необхідно, передусім, у площині вдосконалення управління саме соціально-економічною системою, оскільки вона більш вивчена і зрозуміла. Що стосується екологічної системи, то тут, на нашу думку, необхідно створювати сприятливі умови для її самовідтворення. Принциповим аспектом у даному разі є те, що ми не перейшли на нову господарську парадигму розвитку, яка передбачає активне використання продуктивних сил природи і землі.

Тому пріоритетним завданням в науковому плані є пошук адекватної комплексної системи оцінок ефективного управління використанням та охороною земельних ресурсів. Такий пошук доцільно проводити в рамках удосконалення управління процесом землекористування.

Управління земельними ресурсами – це процес постійного удосконалення земельних відносин, землекористування і землеволодіння, землевпорядкування території і землеустрою господарств, оптимізації розподілу земель між галузями господарського комплексу і раціоналізації їх використання у кожній із них, розробка і впровадження комплексу заходів з охорони земельного фонду та підвищення продуктивності і економічної ефективності використання сільськогосподарських угідь на принципах сталого розвитку. Враховуючи це визначення, оцінка ефективності управління земельними ресурсами повинна розглядатись через призму його компонентів: системи землекористування, системи землеустрою, системи охорони земель. Ефективність дій зазначених систем характеризується трьома взаємопов'язаними компонентами раціонального використання земель: право власності на землю, вартість землі і режим її використання. Кожен з цих компонентів землі потребує раціонального управління, оскільки забезпечує виконання певних суспільних функцій: право власності – гарантує надійний захист прав володіння, вартість забезпечує ефективність при стягуванні податку, режим використання земель – спонукає до ефективного і раціонального використання земель. З позицій цих компонентів потрібні підходи до оцінки ефективності управління земельними ресурсами на регіональному рівні.

Економічна ефективність використання земельних ресурсів характеризується системою натуральних і вартісних показників, які відображають співвідношення окремих кінцевих результатів і величини рівня використання земельних ресурсів. Економічна ефективність проявляється в одержанні певного ефекту при використанні природного ресурсного потенціалу території за відповідний проміжок часу, зменшення витрат на відновлення нормального стану навколишнього середовища в результаті підвищення ефективності його використання, охорони та розширеного відтворення природних ресурсів, особливо земельних.

Для аналізу ефективності використання земельних ресурсів у сільському господарстві застосовуються такі натуральні та вартісні показники:

- рівень урожайності основних сільськогосподарських культур;
- щільність поголів'я тварин, їхня продуктивність, виробництво валової продукції;
- загальні економічні показники на 100 га сільськогосподарських угідь і ріллі.

Економічна ефективність використання земельних ресурсів відображається також такими показниками:

- фактичний й можливий рівень задоволення потреб населення в продукції землеробства;
- приріст виробництва основних видів продукції на душу населення;
- землевіддача.

Економічна ефективність використання землі є одним із вагомих аспектів еколого-економічної ефективності використання земельних ресурсів.

Тому ефективність пошуку найбільш економічно доцільних напрямів використання земель шляхом землеустрою на конкретній території необхідно оцінювати через приріст валової доданої вартості (ВДВ), у розрахунку на одиницю площі, яка розраховується як різниця між валовим виробництвом продукції і послуг та проміжним споживанням. Вона містить у собі первинні доходи на одиницю земельної площі, що створюються учасниками виробництва і розподіляються між ними.

Валове виробництво продукції і послуг (ВП) – це вартість товарів і послуг, що є результатом виробничої діяльності підприємств (землекористувачів) у звітному періоді. Проміжне споживання містить витрати на товари, матеріальні і нематеріальні послуги (Сп), які використані підприємствами для виробничих потреб. Таким чином, $ВДВ = ВП - Сп$.

Визначення приросту валової доданої вартості на одиницю площі характеризує ефективність використання земельних ресурсів у цілому по регіону або в конкретній галузі чи на конкретній території. Наприклад, по Київській області відмічалась тенденція приросту ВДВ до 2000 року як у цілому, так і по сільському господарству, яке є найбільш землемістким. Разом з тим, вартість орних земель зменшується на 1847 грн, що вказує на зниження доходності сільськогосподарського землекористування. Проте цей показник більше відображає ефективність управління землекористуванням соціально-економічної підсистеми, а не організаційної.

Інший приклад, якщо проаналізувати кількість інвестицій, спрямованих в основний капітал на охорону та раціональне використання земель (табл. 4.1) та їх структуру, то напрашується висновок про низьку ефективність управлінських дій щодо стимулювання вкладення інвестицій в охорону і організацію раціонального використання земель.

Дані таблиці 4.1 свідчать, що сума інвестицій в 2001 р. порівняно з 1995 р. різко зменшилась і найбільше зменшення відбулось на землевпорядні заходи, які є досить ефективними.

Таблиця 4.1.

**Аналіз інвестицій в охорону та раціональне використання земель
в Київській області (у порівняльних цінах, млн грн)**

Інвестиції	1995	1998	1999	2000	2001
Всього по області	4,5	2,6	2,4	0,8	1,3
у тому числі					
Протиерозійні гідротехнічні споруди	0,2	1,2	0,8	0,7	1,2
Берегоукріплювальні споруди	1,6	–	0,1	–	–
Рекультивация порушених земель	–	0,2	0,2	0,1	0,1
Землевпорядні заходи	2,7	1,2	1,3	–	–

Зокрема, аналіз стану використання земельних ресурсів показав, що, наприклад, в Козинській сільській раді Миронівського району Київської області усі сільськогосподарські угіддя, які становлять 79,9 % (3811,8 га) загальної площі сільської ради, використовуються за цільовим призначенням. З усіх сільськогосподарських угідь 2765,7 га (72,6 %) використовує основний товаровиробник – ТОВ “Україна”, 252,3 га (6,6 %) – фермери.

Просте та розширене відтворення родючості ґрунтів і сільськогосподарського виробництва в цілому потребує вкладення певних коштів на одиницю земельних угідь. Величину сумарних капітальних затрат визначено розрахунковим методом за укрупненими показниками, а умовний додатковий чистий дохід (еколого-економічні прибавки) – за нормативами. Відповідно, на впровадження комплексу протиерозійних заходів на території Козинської сільської ради необхідно 287,886 тис. грн капіталовкладень, на проектні роботи – 50,373 тис. грн.

Повний еколого-економічний ефект від реалізації комплексу протиерозійних заходів складатиме 188,651 тис. грн, з них вартість відвернутих утрат ґрунту – 120,861 тис. грн (64,1 %). Запроектвані заходи сприятимуть збільшення урожаю на 3924 ц к. од., а також збереженню від змиву 16985 т ґрунту.

Комплексна оцінка еколого-економічної ефективності реалізації Проекту землеустрою території Козинської сільської ради наведена в таблиці 4.2.

Таблиця 4.2.

Розрахунок комплексної оцінки реалізації Проекту землеустрою території Козинської сільської ради Миронівського району Київської області

Назва заходів	Капітальні вкладення, тис. грн	Умовний додатковий чистий дохід		Окупність капіталовкладень, років
		всього, тис. грн	на 1 га, грн	
1. Комплекс проти-ерозійних заходів	287,886	188,651	49,5	1,5
2. Землевпорядні роботи	50,373	40,0	10,5	1,26
Всього	338,259	228,651	60,0	1,48

При визначенні економічної ефективності управлінських дій методом землеустрою необхідно також розчленяти загальний ефект на:

- 1) вичленення із загального приросту чистої продукції, ефект, який належить до землевпорядних заходів;
- 2) ефект як результат землеустрою із затратами, і які види затрат необхідно враховувати при цьому.

Наприклад, реалізація протягом 5 років землевпорядних заходів на території Козинської сільської ради характеризується сукупним економічним ефектом за приростом доходу за цей період на 1 га сільськогосподарських угідь – 60 грн.

Важливим аспектом комплексної оцінки ефективності є екологічна ефективність використання, відтворення й охорони земельних ресурсів.

Екологічна ефективність характеризується можливістю зменшення витрат на ліквідацію наслідків інтенсивного антропогенного впливу і втручання в навколишнє середовище, створення умов для розширеного відтворення природних ресурсів. Вона відображає ступінь раціональної діяльності людини, результативність заходів із запобігання збиткам, що завдаються виробництвом. Інтенсивне використання землі негативно позначається на родючості ґрунтів.

Оцінка впливу складу угідь на екологічну стабільність території, стійкість якої залежить від сільськогосподарської освоєності земель, розораності й інтенсивності використання угідь, проведенням меліоративних і культуртехнічних робіт, забудови території, характеризується коефіцієнтами екологічної стабільності ландшафту до і після освоєння проекту.

Коефіцієнт антропогенного навантаження (к. а. н.) характеризує рівень впливу діяльності людини на стан довкілля, зокрема, земельні ресурси.

Наприклад, на час складання Проекту землеустрою Козинської сільської ради за існуючим складом угідь коефіцієнт екологічної стабільності стано-

вив 0,267, коефіцієнт антропогенного навантаження – 3,71. Хоча в цілому по області коефіцієнт екологічної стабільності становив 0,47. Розрахунок коефіцієнтів екологічної стабільності і антропогенного навантаження за проектом землеустрою Козинської сільської ради Миронівського району Київської області приведено в таблиці 4.3.

Реалізація проекту землеустрою сільської ради шляхом здійснення комплексу організаційних, еколого-економічних, соціально-правових та інших заходів з урахуванням особливостей реформування земельних відносин дозволить покращити співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових ресурсів.

Таблиця 4.3.

Розрахунок коефіцієнтів екологічної стабільності антропогенного навантаження після проведення землевпорядних заходів території Козинської сільської ради Миронівського району Київської області

Назва угідь	Коефіцієнт екологічної стабільності угіддя, K1	Площа угіддя, P	$\Sigma K1 \times P$	Бал угіддя, Б	$\Sigma P \times Б$
Забудована територія	0,00	247,6	–	5	1238
Рілля:					
1) польовий тип землекористування	0,14	1000,0	40,0	4	13328
2) кормовий тип землекористування	0,51	2331,9	1189,3		
Лісосмуги та інші лісові насадження	0,38	223,1	84,8	2	446
Сади	0,43	55,4	23,8	4	222
Чагарники	0,43	1,0	0,4	2	2
Сіножаті	0,62	226,3	140,3	3	679
Пасовища	0,68	198,2	134,8	3	595
Болота, під водою	0,79	43,9	34,7	2	88
Ліси	1,00	440,6	440,6	2	881
Всього	x	4768,0	2188,7	x	17479

Отже, в результаті оптимізації землекористування екологічна стабільність території переїде з екологічно нестабільної до стабільно нестійкої.

Коефіцієнт антропогенного навантаження:

$$K_{a.n.} = \frac{174792188,7}{4768} = 3,66.$$

У результаті удосконалення структури земельних угідь шляхом збільшення частки лісів та залуженості, знизиться розораність території сільської ради на 4 %, а площа ріллі скоротиться на 5,3 %. Це позитивно позначиться на екологічній стабільності землекористування. Значно зменшиться коефіцієнт антропогенного навантаження, територія землекористування стане більш екологічно стабільною.

Сукупним показником еколого-економічної ефективності використання земельних ресурсів є соціальна ефективність, яка так само, як і екологічна не завжди підлягає вартісній оцінці. Хоча її можна виразити збільшенням ВДВ на одиницю площі та зростанням земельних платежів у бюджеті.

В той же час оцінка управлінських дій стосується соціально-економічної і екологічної підсистем. Проте система управління земельними ресурсами включає також організаційну та інформаційну підсистеми.

Для оцінки організаційної підсистеми (організації, яка безпосередньо здійснює управління земельними ресурсами) слід використати такі найбільш суттєві показники:

- індекс навантаження площі земель на 1-го працівника;
- індекс навантаження кількості землевласників і землекористувачів 1-го працівника;
- централізація і децентралізація функцій;
- кількість працівників порівняно з нормативами;
- обсяг земельно-кадастрових послуг.

Наприклад, особливості реформування земельних відносин і системи землекористування Київської області вплинули на зміни, які відбулися в землекористуванні сільськогосподарської галузі. Зокрема, виробництво валової продукції у вартісному виразі в 2001 р. становило 66,1 % щодо рівня 1991 р., у тому числі продукції рослинництва – 79,7%. Рівень використання земель у суспільному секторі сільськогосподарського виробництва знизився (зниження урожайності зернових відбулось на 1,9 цт/га, а цукрових буряків на 22,3 цт/га в 2001 р. порівняно з 1995 р.). Вартість 1 га орних земель при фактичному використанні (за даними нормативної грошової оцінки) зменшилась у 2001 р. на 1847 грн. Одночасно валова додана вартість у порівняльних цінах 1996 р. в розрахунку на 1 га з 1996 р. по 2000 р. збільшилась на 3 073 грн, хоча в цілому по регіону зменшилась на 98 грн. Не змінилась у кращий бік і екологічна стабільність землекористування території області, яка оцінена як стабільно нестійка ($K_{ек. ст.} = 0,38$). Отже, рівень

управлінських заходів із покращення економіки та екології землекористування в регіоні є недостатнім, оскільки потенціальні можливості земельних ресурсів є значно більшими, а управлінські рішення – недостатньо ефективними.

Аналіз виконуваних функцій обласними управліннями і районними відділами земельних ресурсів та їх функціональних обов'язків і прав як організаційних механізмів управління показує, що вони не узгоджуються з поставленими завданнями і цілями раціонального використання та охорони земель. Також вони не відповідають вимогам основних положень Земельного кодексу України, якими визначено повноваження органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів, регіональних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Побудова організаційної структури територіальних органів з управління земельними ресурсами повинна узгоджуватись з основними цілями регіональної земельної політики в галузі використання і охорони земель.

Негативні тенденції в організації використання земель сільськогосподарськими підприємствами і громадянами вказують на наявність малоефективної системи управління земельними ресурсами.

Оцінка ефективності управлінських дій вимагає застосування комплексу показників оцінки. До таких показників віднесено: валову додану вартість у розрахунку на одиницю площі з конкретної території, окупність капіталовкладень на землевпорядні і земле-охоронні заходи, окупність інвестицій в землекористування, рівень використання земель, збільшення надходжень від земельного податку на одиницю площі, приріст вартості землі. Ці показники відносяться до оцінки управлінських дій в соціально-економічній підсистемі.

Оцінку ефективності управлінських дій в організаційній підсистемі необхідно здійснювати по таких кількісних показниках: централізація функцій, кількість працівників, обсяг послуг, кількість землевласників і землекористувачів, географія управлінської діяльності, технологічний процес.

Контрольні питання

1. Охарактеризуйте суть нормативно-методичного забезпечення управління земельними ресурсами.
2. Охарактеризуйте поняття стандартів, норм і правил, регламентів, методичних рекомендацій та інструкцій.
3. Охарактеризуйте зміст державних стандартів як інструментарію управління земельними ресурсами.
4. Які ви знаєте методичні підходи до аналізу проблем управління земельними ресурсами?
5. Охарактеризуйте методику оцінки ефективності організаційних систем управління.
6. Охарактеризуйте методичні підходи оцінки ефективності управлінських дій.

5. НАПРЯМИ І МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

5.1. Основні підходи до формування механізмів управління земельними ресурсами

Державна земельна політика завжди базується на утвердженні земельних відносин, які відповідають земельному ладу суспільства. Управління земельними ресурсами здійснюється через певні механізми, які складаються із правової, економічної і організаційної частин.

Правова частина включає норми і правила, які визначаються передусім земельним законодавством і обов'язкові для виконання. Виконання їх контролюється органами державної влади, землевпорядною службою, судовими інстанціями. Основи правової частини механізму управління земельними ресурсами можна виразити структурною схемою (рис. 5.1). Принципові положення правового механізму управління закладені Конституцією України та Земельним кодексом України. На їх базі вибудовуються основні елементи правового механізму управління.

Економічний механізм базується на засадах матеріальної дії на землевласників і землекористувачів, які спрямовані на реалізацію визначеної земельної політики, пріоритетних напрямів використання землі, зміцнення півних форм земельної власності.

До основних елементів економічного механізму можна віднести:

- 1) встановлення диференційованих платежів за землю;
- 2) економічне стимулювання раціонального землеволодіння і землекористування та застосування економічних санкцій за безгосподарське ставлення до землі, зниження родючості ґрунтів;
- 3) економічний захист від вилучення земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб;
- 4) інвестиційна і кредитно-фінансова політика держави.

Важливу роль у реалізації економічного механізму управління земельними ресурсами відіграє **система землеустрою**, яка включає сукупність взаємопов'язаних наукових, технічних, технологічних та організаційно-правових заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин, обліку та оцінки земельних ресурсів, організацію використання і охорони земель, складання територіальних і внутрішньогосподарських проектів землеустрою (рис. 5.2).

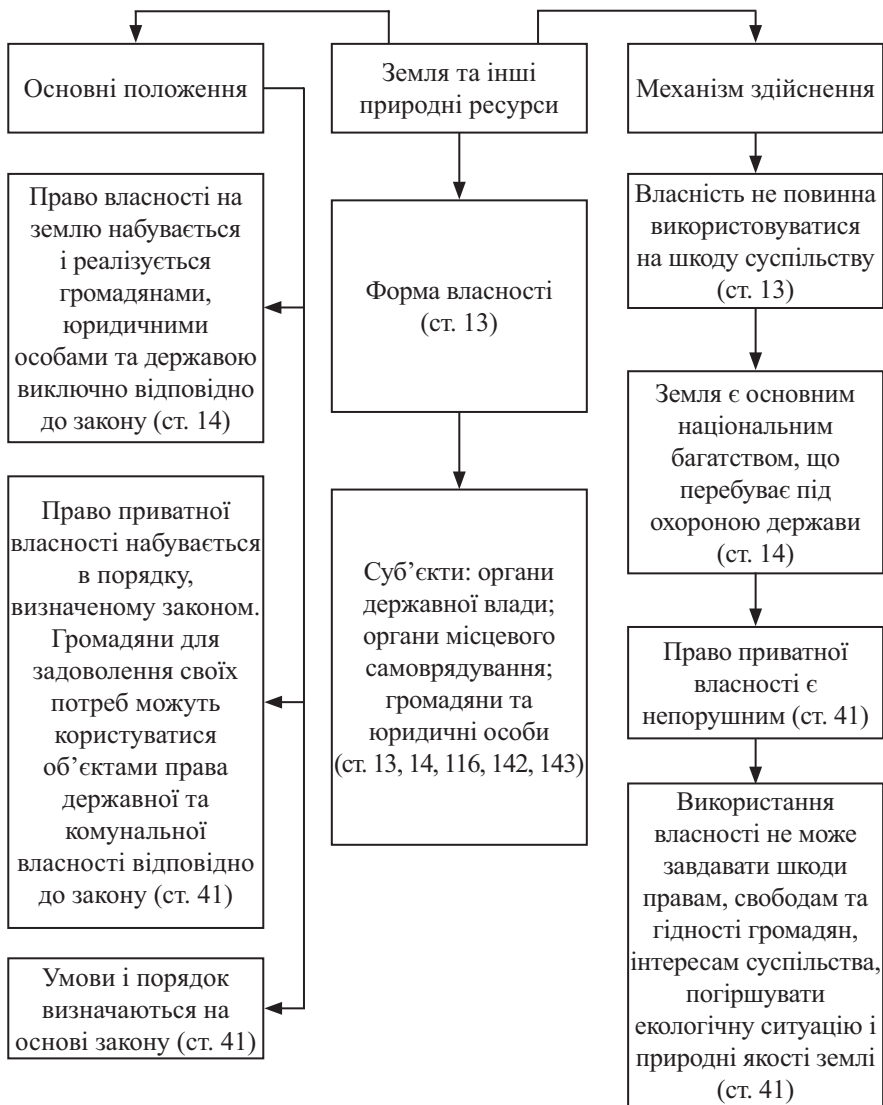


Рис. 5.1. Концептуальні основи правового регулювання земельних відносин в Україні

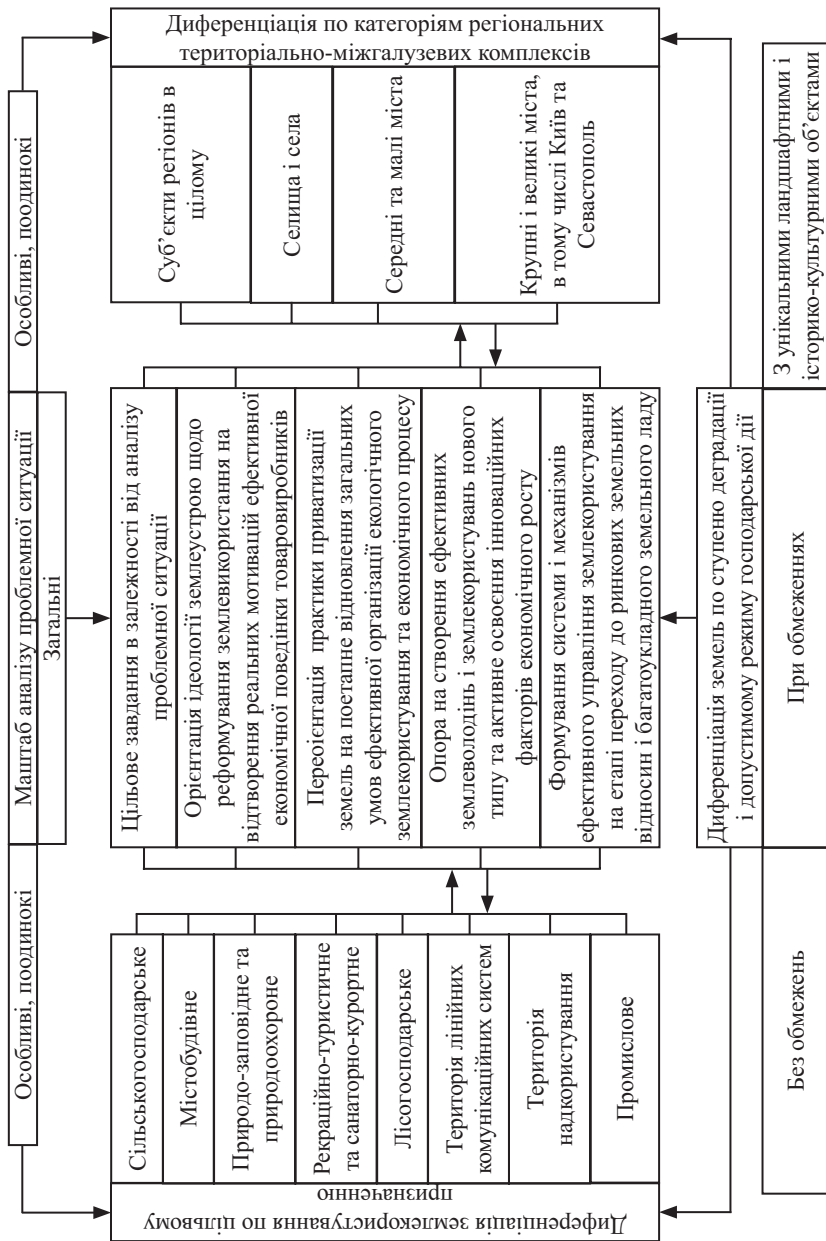


Рис. 5.2. Структура завдань землеустрою на сучасному етапі реформування землекористування

По вказаних факторах виділяються напрями та формуються механізми управління земельними ресурсами. Зокрема:

- а) сільськогосподарський;
- б) містобудівний;
- в) природоохоронний;
- г) рекреаційний;
- ґ) лісогосподарський;
- д) лінійно-комунікаційних систем;
- е) надкористування;
- ж) промисловості.

Використовуючи функціонально-галузевий підхід до класифікації землекористування з розподілом його за категоріями земель в залежності від ступеня антропогенного навантаження і допустимого режиму господарського використання, формується набір ситуацій для визначення завдань управління.

Отже, системи землекористування та землеустрою є головним інструментом реалізації економічного механізму управління земельними ресурсами. У ході землеустрою з використанням матеріалів земельного кадастру і моніторингу встановлюються площі і межі землеволодінь та землекористувань, якісні характеристики земель, які є інформаційною базою даних для нарахування земельного податку і встановлення орендної плати за землю. Крім того, в процесі землеустрою визначаються особливі умови і режим використання земель, сервітути, дається характеристика вихідного стану родючості земель, накреслюються заходи з поліпшення їхньої якості, захисту від ерозії тощо. Порівнюючи в динаміці ці вихідні дані з показниками фактичного використання земель, держава може застосовувати до землеволоділців і землекористувачів заходи економічної дії.

З метою економічного стимулювання раціонального використання земель власники і користувачі ділянок можуть на визначений час звільнитись від плати за землю, одержувати пільги зі сплати земельного податку. Крім того, держава або місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування розробляють свої програми виділення бюджетних коштів для відновлення або рекультивациі земель, грошових компенсацій при тимчасовій консервації, заохочення землекористувачів за поліпшення якості земель, підвищення родючості ґрунтів тощо.

Одночасно розробляються правила встановлення штрафних санкцій за втрати родючості ґрунтів, розвиток процесів ерозії, порушення земельного і природоохоронного законодавства.

У процесі здійснення землеустрою розробляються заходи економічного захисту земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподар-

ських потреб. У проектах землеустрою визначається склад і цінність земель, що вилучаються із сільськогосподарського виробництва, розробляються заходи з усунення негативних наслідків відводу земель на розвиток виробництва, організацію території, охорону земель і довкілля, розраховуються і обґрунтовуються розміри збитків, які відшкодовують землеволодільцям і землекористувачам, втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва та способи їх відшкодування.

Управління земельними ресурсами передбачає розробку в системі землеустрою регіональних програм використання і охорони земель, схем землеустрою районів, проектів землеустрою сільських та селищних рад, які входять в єдину систему передпланових, передпроектних розробок. Вони є науковою основою для здійснення інвестиційної і кредитно-фінансової політики, яка спрямована на підтримку пріоритетних типів землекористування та форм землеволодіння і землекористування.

Організаційна частина механізму управління земельними ресурсами включає організаційно-адміністративні методи управління. Вони базуються на владі, дисципліні і відповідальності. Організаційно-адміністративні дії здійснюються у таких основних видах:

- 1) прямі адміністративні вказівки, які мають обов'язковий характер, адресуються конкретним об'єктам, якими управляють, або особам та діють на конкретну ситуацію, що склалась;
- 2) встановлення правил, які регулюють діяльність із землекористування (нормативне регулювання), розробка стандартних процедур адміністративної дії;
- 3) розробка і впровадження рекомендацій з організації та вдосконалення технологій використання і охорони землі;
- 4) контроль за використанням та охороною земель.

Основною формою реалізації і застосування організаційно-адміністративних дій в управлінні є розпорядження і оперативне втручання в процес організації використання земель та його регулювання в цілях координації його учасників для виконання поставлених перед ними завдань.

Завдання управління земельними ресурсами на різних рівнях поділяються на завдання законодавчих і виконавчих органів влади. Завдання управління реалізуються всіма суб'єктами управління та мають суттєві відмінності стосовно проблем забезпечення життєдіяльності цих регіонів і перспектив їх розвитку. Тому необхідно диференціювати завдання для відомств і районів, що допоможе визначити місце і роль кожного суб'єкта управління на конкретній території, уникнути дублювання в їхніх діях або в разі відсутності системи управління з важливих процесів землекористування.

Реалізація основних механізмів управління земельними ресурсами потребує наявності достовірної інформації про об'єкти управління, яку містить державний земельний кадастр. Тому створення системи державного земельного кадастру, проведення різних оцінок земель слід вважати одним із ключових завдань державної земельної політики, що забезпечує формування податкової бази та враховує реальну ринкову вартість земель.

Основним механізмом регулювання земельних відносин та формування ефективного землекористування є землеустрій з метою максимізації бюджетних доходів, підвищення рівня використання земель, збереження керованості землями, що закріплюються у власності держави і територіальних громад.

Для реалізації цієї мети необхідно вирішити такі завдання:

- розробка і впровадження комплексу заходів для удосконалення системи державного регулювання земельних відносин, що передбачають централізацію в територіальних органах Держкомзему повноважень з управління землеустроєм, автоматизацію управлінського процесу, формування його інструктивно-методичного забезпечення;
- розробка і затвердження єдиної ринкової методики визначення плати за землю, що враховує категорії земель, ефективність їхнього використання, типи землекористувачів, фінансово-економічний стан землекористувачів (рівень доходів), платіжну дисципліну у взаємозв'язку з промисловою і соціальною політикою;
- установа порядку й умов надання земель, що враховують компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування, відповідно, і стимулюючі інвестиційні процеси в регіональній економіці з урахуванням галузевих і соціальних пріоритетів.

З огляду на те, що сучасний етап економічного розвитку України пов'язаний зі становленням економіки змішаного типу, заснованої на формуванні ринкових відносин практично в усіх її галузях при збереженні державного регулювання найважливіших економічних процесів, державна земельна політика повинна мати чітко виражену антимонопольну спрямованість і забезпечувати:

- розробку правових і економічних механізмів попередження концентрації великих земельних масивів у руках неефективних власників, перерозподілу земель на умовах забезпечення їхнього раціонального використання правонаступниками;
- розвиток конкуренції при формуванні правовідносин на землю, що дає змогу залучити в економіку інвесторів, що конкурують у рамках інвестиційних проектів, із забезпеченням гарантій їхніх прав на землю;

- розробку механізмів державного регулювання діяльності природних монополій шляхом керування правовідносинами на землі підприємств-монополістів, а також за допомогою земельно-податкової політики;
- розвиток конкуренції у сфері підприємництва в землеустрої і земельному кадастрі за участю приватних землевпорядників, але при збереженні державного сектора і встановленні державного тарифного регулювання землеустрою і земельного кадастру;
- активізацію земельного ринку, зокрема первинного надання державних (муніципальних) земель у власність і оренду за рахунок залучення до земельних торгів професійних учасників ринку нерухомості, що мають зобов'язання, права і гарантії;
- визначення умов, порядку і правил ведення страхової діяльності в сфері управління земельними ресурсами, розвиток конкуренції на ринку страхових послуг у процесі регулювання земельних відносин.

Найважливішим завданням державної земельної політики є створення соціальних гарантій, захист їх прав й інтересів, запобігання розвитку негативних процесів при трансформації землекористування.

Першочерговими заходами в цій сфері є:

- 1) формування правових умов для забезпечення громадян земельними ділянками, необхідними для задоволення життєвих потреб і господарювання, з установленням порядку передачі земель під індивідуально-житлове будівництво, садівництво і дачне будівництво, диференціація зменшення ціни наданих земель;
- 2) збільшення числа робочих місць при організації і розширенні виробництва в різних сферах економіки на основі раціонального використання і залучення в економічний оборот і господарювання земельних ресурсів з метою стимулювання впровадження інвестиційних проектів, що забезпечують розв'язання соціальних проблем;
- 3) залучення широких верств населення до процесу забезпечення раціонального й ефективного використання земель, що вимагає формування механізмів участі громадян у реалізації державного земельного контролю, стимулювання його розвитку на виробництві й у суспільному самоврядуванні.

5.2. Особливості механізмів управління земельними ресурсами на регіональному рівні

Як відзначалося раніше, процеси управління земельними ресурсами в регіонах можуть мати відмінності, пов'язані з історичними, соціальними й економічними особливостями регіону (рис. 5.3).



Рис. 5.3. Фактори, що мають вплив на систему управління земельними ресурсами в регіонах

Наприклад, управління земельними ресурсами в Київській області має такі особливості:

- наявність столиці України в регіоні визначає розвинуту інфраструктуру та типи землекористування;
- складна екологічна ситуація у зв'язку з Чорнобильською зоною;
- значні площі приміських територій м. Києва.

Тому функціональна система управління земельними ресурсами, наприклад, в Київській області, відрізняється від системи, прийнятої в інших регіонах.

Для створення системи управління земельними ресурсами на рівні регіону розробляється механізм фінансування, при якому довгострокові капітальні витрати повинні бути зроблені, в основному, державою і регіонами, а поточні витрати будуть здійснюватися за рахунок коштів суб'єктів земельних відносин.

При запровадженні системи управління земельними ресурсами регіонів рекомендується відповідна послідовність дій. Наприклад:

- 1) визначення регіональних особливостей землекористування та доцільність для регіону окремої системи;
- 2) створення нових адміністративно-управлінських механізмів;
- 3) розроблення нових або удосконалення існуючих регламентів;
- 4) узаконення існуючих об'єктів земельної власності;
- 5) проведення інвентаризації і зйомок сформованих земельних ділянок;
- 6) проведення землеустрою адміністративно-територіальних утворень;
- 7) створення земельних реєстрів формування процедури збереження та пошуку земельно-кадастрових даних;
- 8) створення (вдосконалення) механізму фінансового управління;
- 9) розробка заходів щодо доступності та функціонування системи.

Така послідовність допоможе з меншими витратами і певним економічним ефектом створити систему управління земельними ресурсами конкретних регіонів України.

Сформована практика управління регіональними земельними ресурсами характеризується непорядкованістю міжвідомчого розподілу повноважень з регулювання земельних відносин, дублюванням виконання управлінських завдань, множинністю прийнятих управлінських рішень, їх непогодженістю і суперечливістю, а також не розмежуванням виконуваних різними органами державної влади управлінських і виробничих (техніко-технологічних) функцій.

Розв'язання вищезазначених проблем можливе при реалізації чотирьох стратегічних напрямів:

- 1) розробка і прийняття законодавчих актів, що регламентують порядок вирішення основних завдань управління земельними ресурсами;

- 2) розробка відповідно до законів України регіональних регламентів, що реалізують інтереси держави на території регіону;
- 3) правонаступність і реалізація Положень про Держкомзем України та його територіальні органи, що забезпечують їх статусне і функціональне зміцнення як спеціалізованих органів виконавчої влади, уточнення їх повноважень, необхідних для ефективної реалізації державної земельної політики в регіоні;
- 4) внутрішньоструктурна трансформація управління, яка передбачає його поділ з виконання управлінських і виробничих функцій.

Ключовими аспектами посилення державної регіональної земельної політики на землях сільськогосподарського призначення є:

- розробка критеріїв пошуку ефективних власників й інших користувачів з урахуванням специфіки сільськогосподарського виробництва та інвестиційної забезпеченості агропромислового комплексу регіону;
- формування оптимального балансу земель з різними правами та з урахуванням необхідності забезпечення планомірного розвитку агропромислового комплексу, підвищення інвестиційної привабливості сільськогосподарського виробництва і створення ділянок економічного росту в АПК;
- розробка порядку залучення земель сільськогосподарського призначення в цивільно-правовий оборот на регульованих державою інвестиційних умовах, що враховує вимоги забезпечення цільового і раціонального використання земель, реалізації бізнес-планів розвитку сільськогосподарського виробництва, матеріальної і соціальної інфраструктури на селі, а також визначальної форми державної підтримки інвесторів і контролю за їхньою діяльністю.

Визначеним напрямком регіональної земельної інвестиційної політики є управління землями підприємствами усіх форм власності як невід'ємний компонент промислової політики, реалізація якого вимагає вирішення таких завдань:

- формування раціональної відповідності бюджетно-фіскальних й інвестиційних завдань, оскільки, з одного боку, управління земельними ресурсами спрямовано на підвищення доходів бюджету, а з іншого боку – на створення базису для активізації інвестиційних потоків і розвитку виробництва;
- розвиток орендних відносин на землю для приватизованих підприємств як механізму їх економічного стимулювання при введенні економічно обґрунтованої диференціації орендної плати, що враховує фінансово-економічний і соціальний стан підприємств і галузей;
- диференціація розмірів викупної ціни земельної ділянки під приватизованими підприємствами, залежно від фінансового ефекту реалізованого власником інвестиційного проекту за умови інвестування засобів на розвиток виробництва;

- пріоритетне надання земельних ділянок під розширення підприємств з урахуванням їх інвестиційних програм і соціально-економічного значення;
- реструктуризація землевідводів підприємств з урахуванням ефективності їхнього використання, оптимальності розміщення й експлуатації об'єктів виробничого комплексу з метою забезпечення раціонального землекористування, прискорення приватизації земель, зниження податкових витрат підприємств, залучення додаткових засобів у бюджети за рахунок реалізації неефективно використовуваних земель;
- капіталізація земельних ділянок приватизованих підприємств, що забезпечує підвищення інвестиційної привабливості підприємств, посилення впливу держави на їхню діяльність за рахунок формування в держвласності пакета акцій, одержуваних у рахунок оплати підприємств земельних ділянок, що викупуються власниками.

5.3. Особливості управління земельними ресурсами у м. Києві

Зміни в економічному житті України, пов'язані зі створенням сучасної ринкової економіки, вимагають принципово нових підходів до формування і здійснення земельної політики. Особливо це актуально для Києва – одного з найбільших міст світу, що володіє великими матеріальними ресурсами і високим інтелектуальним потенціалом, що дає можливість швидко й ефективно мобілізувати ринковий механізм використання земельних ресурсів, залучити великомасштабні інвестиції в найбільш важливі сфери життєдіяльності міста. З огляду на те, що земля в Києві є одним з основних факторів розвитку мегаполіса, земельна реформа в місті та її правове забезпечення спрямовані на реалізацію плану розвитку Києва.

Відправною точкою земельної реформи в Києві є Закон України “Про столицю України”, що супроводжується пакетом нормативних актів, які забезпечують створення принципово нового механізму юридичних відносин із приводу землі. До таких актів можна віднести положення про: Київське міське управління земельних ресурсів, платежі за землі міста, зонування території, диференційовані ставки земельного податку й орендної плати, порядок набуття права на землю юридичними особами та громадянами у м. Києві.

Перш ніж аналізувати стан земельного фонду Києва, потрібно визначити саме поняття міських земель. Існуючи як природний об'єкт без впливу людини, земля як засіб виробництва володіє рядом якостей. У сільському, лісовому і садово-парковому господарствах земля, маючи таку відмінну рису як

родючість, є головним засобом виробництва. Для міста земля також є чинником виробництва, прямо або побічно необхідним при виготовленні всіх інших товарів (просторовий базис). На відміну від інших засобів виробництва, землі властиві ще такі якості, як збільшення продуктивної здатності при правильному і раціональному використанні; просторова обмеженість (саме ця якість породжує виникнення земельної ренти, бо пропозиція землі обмежена існуючими межами; сталість місця розташування (якість, що визначає в остаточному підсумку економічні, соціальні, адміністративні і фізичні фактори, що впливають на ціну землі); незамінність.

Разом з тим, **міські землі як об'єкт нерухомості**, що приносить дохід, **володіють рядом особливих характеристик:**

- потенційний ріст ціни на землю;
- нерівномірні грошові потоки від землекористування;
- ризик і невизначеність;
- гнучкі умови фінансування й особлива податкова політика;
- стратифікований (вузький, локальний, сегментований і персоналізований) ринок.

Міська земельна територія як об'єкт дослідження повинен розглядатися як взаємозалежний, взаємозумовлений ресурсний і факторний простір.

Територія м. Києва розташовується в межах міської зони – зовнішньої межі міста, яка відокремлює його землі від земель Київської області.

Відповідно до чинного законодавства, міська зона встановлюється і змінюється органами, що затверджують Генеральні плани, проекти планування і забудови. З огляду на високу цінність прилеглих до Києва земель, адміністрація Київської області не завжди прагне до відчуження своїх земель. Це підтверджує складність у встановленні межі Києва вже більше як 15 років.

Земельний фонд м. Києва – це найважливіша частина міського середовища, що характеризується простором, рельєфом, кліматом, рослинністю, надрами, водами, відмежована від інших земель і є базисом для проживання, праці та відпочинку населення, розміщення і функціонування виробничих підприємств, організацій та установ.

Відповідно до Земельного кодексу України, до міських земель належать:

- землі житлової і громадської забудови;
- землі сільськогосподарського призначення;
- землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення;
- землі, зайняті міськими лісами;
- землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення.

Земельний фонд міста Києва на 01.01.2004 р. становив 83,6 тис. гектарів. За формами власності землі розподілялися так: 97,6 % перебувало в державній власності і 2,4 % – у приватній. У комунальну власність землі у м. Києві поки що не передавали.

За категоріями земель земельний фонд міста розподіляється так: землі лісового фонду займають 41,6 %, землі житлової та громадської забудови – 34,0 %, землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони – 10,4 %, землі водного фонду – 8,0 %, землі сільськогосподарського призначення – 5,0 %. Землі інших категорій – 1,0 %.

Особливості міста Києва як столиці України полягають ще і в тому, що воно є політичним адміністративним, культурним, історичним і науково-освітнім центром держави. В ньому розташована резиденція глави держави – Президента України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, центральні органи державної влади; дипломатичні представництва іноземних держав та міжнародних організацій в Україні; Київська обласна рада і Київська обласна державна адміністрація та їх органи; відповідні органи виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” органи місцевого самоврядування і виконавчої влади у місті забезпечують у межах своїх повноважень, визначених законами України, створення належних умов для діяльності у місті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав та міжнародних організацій, установ і закладів науки і освіти, охорони здоров'я, культури і спорту. Вони вирішують питання щодо розміщення центральних органів, які створює Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України, а також дипломатичних представництв, консульств іноземних держав та представництв міжнародних організацій в Україні. Зазначені органи надають на договірних засадах комунальні, інженерні, соціально-культурні, транспортні, інформаційні та інші послуги державним органам, дипломатичним представництвам іноземних держав, представництвам міжнародних організацій, розміщених у Києві.

Органи місцевого самоврядування і виконавчої влади у місті взаємодіють з Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України при розробленні та здійсненні ними заходів, програм та проектів, що зачіпають інтереси столиці. Вони також здійснюють заходи щодо збереження та відновлення пам'яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування; заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають національне значення; виконують інші специфічні функції для функціонування Києва як столиці держави.

Особливості міста як столиці та специфіка центру держави враховуються при здійсненні управління земельними ресурсами територіальної громади міста Києва.

У плановій економіці, що функціонувала раніше, із пріоритетами промислового розвитку, командно-адміністративний розподіл «безкоштовної» землі звів до серйозних диспропорцій у розвитку міста, марнотратному використанню найціннішої міської землі, зокрема, підприємствами й організаціями, не потрібними і навіть шкідливими для міста. Скажімо, через відсутність перерозподілу землі в Києві склалася непропорційно велика частка промислових зон, площа яких становить близько 33 % площі житлової забудови. Крім того, території промислових зон використовуються неефективно: на 1 га території промислових зон припадає близько 3 500 м² загальної площі будинків і споруд замість нормативних 7 000 м²/га.

Ілюстрацією непропорційного розвитку за генеральними планами є міста-мегаполіси і, у першу чергу, Київ, у яких більшість жителів проживає в «спальних» районах, а працює в центрі. Розтягнуті транспортні й інженерні магістралі змушують місто працювати неефективно. Зміна ситуації можлива на основі формування раціональної системи використання земель міста.

Можна виділити такі фактори, що характеризують використання міських земель:

- переваги і доходи населення;
- підвищення житлових стандартів;
- висока вартість земельних ділянок;
- високий рівень розвитку міського господарства і засобів комунікації;
- планувальні концепції і стандарти.

Дослідження показують, що у містах, сформованих у ринкових умовах, території забудовуються з урахуванням об'єктивних законів. Як правило, у центрі формується ядро комерційної забудови – офіси, банки, магазини і т. п., потім впливає пояс житлової забудови, а промислові підприємства розташовуються на периферії міста.

У міру росту міста центральна частина розширюється і захоплює територію, зайняту промисловістю. Підприємствам стає не вигідно займати землю центра. Стає значно вигідніше продати її та переїхати на нове місце (співвідношення цін на землю в центральній і периферійній частині великих міст досягає 10:1).

Різкі ринкові коливання істотно згладжують зонування територій міст (архітектурним, містобудівним, функціональним, територіально-економічним). Механізм зонування спрямований на зменшення ймовірності конфлікту між різними видами міської діяльності.

Нова система планування розвитку територій робить реальну можливість залучення інвестицій, бо почався рух приватного капіталу в бік формування міської нерухомості, що помітно впливає на підвищення ефективності територіального пристрою міст і знижує витрати на інфраструктуру.

Підсумком зонування є план зонування земель (графічний документ із пояснювальною запискою). План зонування визначає склад земель міста, об'єднаних загальними ознаками перспективного функціонального використання.

Зонування також є свого роду результатом масової оцінки земель. Кількість оцінних зон у різних містах є різною.

Зони міста – це різні частини території, обмежені природними і штучними перешкодами; які мають визначену якісну й економічну цінність, а також відносну однотипність усередині. Це стосується таких характерних ознак як характер забудови, транспортна доступність, зручність проживання, можливість розміщення об'єктів нового будівництва і проведення реконструкції і т. п.

Економічне зонування міста Києва з використанням даних інтегральних показників економічної і містобудівної оцінки території міста забезпечує взаємозв'язок схем територіально-економічного зонування і функціонального зонування Києва.

До основних недоліків існуючого зонування м. Києва можна віднести такі:

- у методиці зонування не розглядалося питання про оцінку території з погляду її функціонального призначення;
- методи оцінки спираються більшою мірою на досвід й інтуїцію оцінювачів, ніж на сучасні економіко-математичні методи, моделі, алгоритми і комп'ютерні програми;
- якщо судити за базовими ставками щорічної орендної плати, то на межах зон спостерігаються значні перепади оцінок, у ряді випадків у 5–6 разів;
- методика зонування не враховує тенденцій розвитку ринку землі (під час розробки він практично ще не функціонував), відсутні дані з комерційної привабливості території міста для інвесторів.

Отже, напрями і механізми управління земельними ресурсами у м. Києві мають значні відмінності від інших регіонів України.

5.4. Механізми управління земельними ресурсами на місцевому рівні

До основних цілей управління земельними ресурсами на місцевому рівні, де зосереджена державна, муніципальна і приватна власність на землю, відносяться:

- захист інтересів суспільства і безпеки держави та громадян;
- забезпечення схоронності, раціонального використання державної і муніципальної власності на землю;
- підвищення прибутковості об'єктів власності на землю;
- поліпшення стану об'єктів власності, підвищення їхньої ринкової вартості;
- оптимізацію виробничих витрат на поліпшення об'єктів власності;
- забезпечення інтересів територіальних громад у процесі розробки реалізації комплексних програм розвитку держави і муніципальних утворень;
- вирішення соціальних завдань, пов'язаних з використанням державної і муніципальної власності на землю;
- розвиток інфраструктури і містобудування.

Реалізація цих цілей забезпечується шляхом вирішення таких завдань:

- прийняття законодавчих і нормативних актів;
- розмежування функцій у сфері регулювання земельних відносин;
- розмежування повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин;
- здійснення діяльності з управління земельними ресурсами;
- постійний аналіз та оцінка ефективності використання земель різних категорій і цільового призначення та ін.

Завдання управління земельними ресурсами муніципалітету поділяється між різними органами таким чином:

- міська рада здійснює прийняття регламентів і програм розвитку територій;
- міські, селищні і сільські виконавчі органи реалізують заходи щодо управління земельними ресурсами поселень, перерозподілу земель, регулюванню земельного ринку, економічному стимулюванню раціонального землекористування;
- територіальні органи виконавчої влади здійснюють управління земельними ресурсами державної власності в межах муніципальних утворень у рамках повноважень, а також можуть виконувати делеговані повноваження.

Предметом управління є процеси використання землі в межах муніципального утворення, об'єктом – земельні ділянки.

Об'єктами комунальної власності є землі, що перебувають у межах населених пунктів та за їхніми межами, на яких розміщені майнові об'єкти комунальної власності, крім земель державної і приватної власності, а також землі запасу.

Суб'єктами місцевого управління є органи місцевого самоврядування та місцеві органи Держкомзему України.

Суб'єктами внутрішньогосподарського управління є власники, землекористувачі, орендарі.

При створенні системи управління земельними ресурсами на рівні муніципального утворення доцільно керуватися такими критеріями: ріст доходної частини муніципального бюджету за рахунок збільшення збирання земельних платежів, економія бюджетних засобів, зниження витрат часу на управлінські рішення.

При цьому повинен враховуватися комплекс умов об'єкта управління:

- регіональна (територіальна) нормативна база з управління земельною власністю;
- інформаційна база (бази даних, методики розрахунку ефективності, регіональні нормативи та ін.);
- рівень доходів від використання землі й іншого нерухомого майна (абсолютний рівень – порівняно з найбільш благополучними територіями, відносний – у вигляді частки в місцевому бюджеті);
- баланс доходів від використання земельної власності;
- динаміка техніко-експлуатаційних характеристик об'єктів власності порівняно з минулими періодами;
- рівень попиту на об'єкти власності (в основному стосується нерухомості);
- рівень ринкових цін на об'єкти власності;
- динаміка якості продукції і послуг, вироблених державними і муніципальними підприємствами і, відповідно, динаміка попиту на них;
- ступінь розвитку інститутів професійної діяльності у сфері оцінки землі (незалежна оцінка, ріелтерська діяльність і т.д.);
- динаміка обсягів інвестицій;
- динаміка ризикової інвестиції;
- динаміка вартості державних, муніципальних і часток гарантій, і т.п.

З метою найбільш повного забезпечення соціальних потреб населення території, ради повинні максимально повно брати участь у тих сферах ринку, де можливе одержання прибутку. Цей підхід виправдовується, по-перше, необхідністю економічної самостійності місцевих органів влади, по-друге, економічної ситуацією, що склалася і невеликими обсягами державного фінансування.

Реальна економічна самостійність органів місцевого самоврядування і незалежність у прийнятті рішень (у межах їхньої компетенції) від державних органів, а також ефективність їхнього функціонування (зумовлена динамікою соціально-економічного рівня території, рівня життя населення муніципального утворення і т. п.) перебуває в прямій залежності від:

- 1) розміру наявної в органів місцевого самоврядування комунальної власності;
- 2) структури комунальної власності;
- 3) ступеня ефективності управління комунальною власністю.

Чинним законодавством передбачено, що державний земельний кадастр, поряд з іншою інформацією, містить систему відомостей і документів про розподіл земель на право власності. Так, Положення про порядок ведення державного земельного кадастру говорить, що облік земель ведеться за об'єктами земельної власності, землеволодіння, землекористування, оренди земель.

Тому вирішення проблеми розмежування земель за рівнями власності є одним з етапів удосконалення системи земельних відносин у країні.

Необхідність муніципалізації земель на благо розвитку місцевого співтовариства очевидна. Однак, як відомо, на території муніципального утворення існують об'єкти з різними видами прав на землю. Тому *основною проблемою є визначення оптимального співвідношення всіх існуючих форм землекористування*. Для цього необхідно встановити норми, що визначають кількість муніципальних земель у межах адміністративно-територіального утворення з урахуванням інших форм власності. Наприклад, до земель життєво необхідних місцевому населенню і сприятливому поліпшенню якості життя.

I. Ділянки, на яких розташовуються об'єкти соціальної сфери, передані в комунальну власність відповідно до умов роздержавлення. А саме:

- 1) житловий фонд соціального використання;
- 2) дитячі дошкільні установи;
- 3) дитячі і підліткові літні оздоровчі табори;
- 4) об'єкти охорони здоров'я (поліклініки, лікарні, пологові будинки, станції швидкої допомоги і переливання крові, санаторії-профілакторії тощо);
- 5) освітні установи (ПТУ, філії вузів, філії технікумів, вечірні і заочні загальноосвітні школи, навчально-виробничі комбінати, інтернати для дітей);
- 6) магазини і перукарні;
- 7) об'єкти культури, відпочинку і спорту (клуби, бібліотеки, будинки відпочинку, санаторії, бази відпочинку і рибальства, туристичні бази, стадіони, спортивні зали, басейни, спортивні площадки).

II. Ділянки, зайняті водопровідною і каналізаційною мережею, місцевими господарствами: газові, електричні і транспортні, так звані землі загального користування. Сюди ж належать землі для розміщення цвинтарів, крематоріїв, смітників побутових відходів.

III. Ділянки під комунальними підприємствами, установами й організаціями.

Земельним кодексом України визначено землі різних категорій, що, відповідно до чинного законодавства, не можуть належати до комунальної власності. Їхні межі визначають під час розмежування земель державної та комунальної власності.

Великий інтерес становлять землі запасу. Чинне земельне законодавство визначає, у чийй власності вони перебувають. З одного боку, маючи значний фонд перерозподілу земель у власності, в органів місцевої влади з'являється можливість забезпечувати перспективи розвитку муніципального утворення, вирішувати проблеми, пов'язані з будівництвом промислових об'єктів і організацій муніципальних підприємств, зон відпочинку, парків, житла і т. д. Якщо місто або сільський округ не має земельного фонду для свого розвитку, муніципалітетам доводиться, у разі потреби, викуповувати земельні ділянки.

Залучаючи в ринковий оборот землі, що перебувають у власності, створюються передумови для формування земельного ринку і його подальшого розвитку, тим самим забезпечуються оптимальні умови для залучення інвестицій, оскільки будь-який інвестор хоче мати земельну ділянку у власності. Тому державна власність на території муніципального утворення значно гальмує розвиток земельного ринку.

Існує ще ряд умов формування муніципального землекористування. Рішення про надання земельних ділянок із земель запасу громадянам, їхнім колективам, юридичним особам приймають органи місцевого самоврядування. Умови використання земель, що знаходяться в межах муніципального утворення, встановлюють в інтересах населення також органи місцевого самоврядування. Вони здійснюють контроль за використанням цих земель і беруть участь в охороні навколишнього середовища. Таким чином, дії керівних муніципальних органів спрямовані, по-перше, на стимулювання раціонального управління і використання земельних та інших природних ресурсів, по-друге, на задоволення потреб населення.

Відповідальність, покладена на органи територіальної влади, за розвиток підвідомчої їм території, не означає, що можна ігнорувати задачі, які мають загально регіональне або державне значення. Може виникнути ситуація, коли державі або його суб'єктові знадобиться земельний простір у межах муніципального утворення для вирішення відповідних державних або регіональних завдань. У цьому випадку пропонується формувати земельні масиви з фонду перерозподілу на праві державної власності.

Розглянемо особливості управління земельними ресурсами муніципального утворення як самостійною системою.

При управлінні великими системами практично завжди постає проблема раціонального вибору в унікальних ситуаціях, характерних для управлінської діяльності. Перелік подібних проблем у муніципальних утвореннях досить великий, але всі ці проблеми мають загальні риси:

- унікальність, неповторність ситуації вибору;
- складний для оцінки характер розглянутих альтернатив;

- недостатня визначеність наслідків прийнятих рішень;
- наявність сукупності різномірних факторів, які слід брати до уваги;
- наявність особи або групи осіб, відповідальних за прийняття рішень.

Проблема раціонального вибору управлінських рішень у муніципалітетах існувала завжди, але з ряду причин в останні десятиліття важливість її значно зросла. Насамперед, зріс динамізм змін навколишнього середовища і скоротився період часу, коли прийняті рішення залишаються правильними. По-друге, розвиток науки і техніки призвів до появи великого числа альтернативних варіантів вибору. По-третє, зросла складність кожного з прийнятих варіантів рішень. По-четверте, збільшилася взаємозалежність різних рішень й їхніх наслідків. У результаті всього цього різко зросли труднощі раціонального рішення проблем вибору. Етапи раціонального вибору управлінського рішення показані на рисунку 5.4.



Рис. 5.4. Етапи вибору управлінського рішення

У системі управління соціально-економічними процесами, що відбуваються в суспільстві, регулювання їхнього напрямку і динаміки особливе місце належить плануванню. Процес планування і управління землекористуванням сам по собі є системою. Ця система має призначення (поставлена мета), функції (дослідження середовища, ситуації, вибір структури й альтернативи, оцінка дії), потоки інформації (між відомствами і фахівцями з планування і корис-

тувачами), і загальний план, у межах якого фахівець із планування забезпечує найбільш імовірний і бажаний результат.

Територія муніципального утворення як об'єкт аналізу для планування, поєднує в собі просторові і поведінкові дії. Просторове планування пов'язане з безперервним розвитком фізичних систем. Планування використання земель і розміщення, наприклад, промисловості – два види просторового планування. При поведінковому плануванні аналізують соціальні системи і визначають вплив передбачуваних політичних дій на поведінку окремих осіб або груп людей. Воно може бути пов'язаним, наприклад, із проблемою зниження податків і мотивацією людей вкладати гроші в банки, збільшуючи наявні фонди, що сприяє зниженню процентних ставок і, у кінцевому рахунку, стимулює економічний ріст.

Планування доцільно розглядати в широкому і вузькому сенсі. Наприклад, загальне планування в містах поєднує в один план широкий спектр соціально-економічних питань, таких як характер транспортних потоків, землекористування, муніципальні витрати, суспільні послуги, відносини між центральною і місцевою владою. Спеціалізоване планування обмежує сферу дослідження до однієї проблеми (наприклад, муніципальні доходи від плати за землю), вибірково розглядаючи фактори оточення, що сприймаються як такі, що прямо чи побічно впливають на конкретний результат дослідження. Рівень аналізу може бути також визначений у просторових поняттях (планування у масштабах країни порівняно з місцевим), тимчасових (короткострокове, довгострокове, стратегічне, тактичне планування) або поведінкових (групове порівняно з поведінкою окремих осіб).

Важливо також відзначити, що самостійно визначити перспективу розвитку муніципального утворення, забезпечити виконання поставлених цілей і задач не можуть окремо муніципальні утворення, держава, підприємства чи організації. Тільки скоординована взаємодія всіх учасників забезпечує продуманий і погоджений розвиток земельної території.

Враховуючи те, що будь-яке муніципальне утворення, будучи складною системою, підпадає під вплив зовнішніх факторів, можна дійти висновку, що успішний розвиток території муніципального утворення багато в чому визначається законодавчими і виконавчими органами.

До факторів, які впливають на систему управління земельними ресурсами муніципальних утворень, можна віднести: політичні, економічні, конкурентні, соціальні, ринкові, екологічні.

Важливу роль відіграє узгодженість дій муніципальних органів управління й органів державної влади у виробленні взаємопов'язаної з регіоном програми розвитку у сфері перетинання загальних інтересів. При цьому підви-

щується значення міжмуніципальної кооперації, насамперед із сусідніми му-ніципальними утвореннями, для спільного представлення і захисту інтересів територіальних громад у державних органах. Однак рішення багатьох питань управління земельною територією багато в чому безпосередньо залежить від діяльності органів місцевого самоврядування.

Практично в кожному територіальному утворенні комплексний соціально-економічний розвиток заснований на виробленні стратегії, відображеної в плані (концепції розвитку або іншому документі). Стратегічний план розвитку території будь-якого муніципального утворення повинний розроблятися, виходячи з таких принципових положень:

- 1) складатися на основі аналізу стану і перспектив розвитку соціально-економічної і політичної ситуації в країні, регіоні, муніципальному утворенні з урахуванням матеріальних, інтелектуальних та інших ресурсів, якими володіє або які може реально залучити муніципальне утворення для свого розвитку;
- 2) вироблятися з урахуванням довгострокових перспектив розвитку муніципального утворення всім співтовариством муніципального утворення, а також з урахуванням інтересів сусідніх територій і органів влади;
- 3) з урахуванням середньоринкових перспектив основних напрямів розвитку муніципального утворення: економічне, соціально-культурне, містобудівне, екологічне та ін. План повинний являти собою прогностичний документ із визначеним сценарієм розвитку;
- 4) на основі сукупності програм, розгорнутих завдань і конкретних заходів з оцінкою їхньої вартості, очікуваного ефекту і визначенням конкретних розробників і виконавців.
- 5) з урахуванням періодичної конкретизації річних планів відповідно до змін соціально-економічної ситуації, поглядів співтовариства муніципального утворення на розвиток території.

Таким чином, розглянувши фактори й особливості розвитку міської території як великої системи, можна дійти висновку, що цей об'єкт управління є одним з найбільш очікуваних і складних, створений природою і суспільством. Тому управління територією муніципальних утворень є великою і складною системою, заснованою на умінні, використанні минулого досвіду і інформації, моделюванні, прогнозуванні та спрямованості розвитку системи в бік поліпшення умов життя населення цієї території на основі здібностей, інтуїції і знань керівника.

Беручи до уваги складність системи, в основу процесу управління земельними ресурсами муніципального утворення повинна бути покладена система землеустрою та земельного кадастру, що дасть змогу:

- проводити моніторинг стану об'єкта управління;
- забезпечити контроль виконання рішень і ефективності діяльності виконавчих органів;
- здійснювати аналіз зовнішніх і внутрішніх проблемних ситуацій і прогнозування їхнього розвитку;
- проводити підтримку процедур прийняття рішень;
- вести управління діяльністю органів місцевого самоврядування;
- забезпечити надійне збереження й оперативний виборчий доступ до великих обсягів інформації;
- здійснювати автоматизовану підтримку складних процедур обробки інформації;
- формувати зовнішні і внутрішні комунікації, а також забезпечити підтримку доступу до вилучених джерел і фондів.

Окремими суб'єктами муніципальних утворень створюються геоінформаційні системи (ГІС) для органів управління. В основному це ГІС земельного кадастру, обліку нерухомого майна, природних ресурсів, але є спроби створення екологічних ГІС, проектуються інформаційно-аналітичні ГІС, призначені для органів влади.

Для того щоб створити реально діючу систему й уникнути необґрунтованих фінансових витрат при створенні муніципальної земельно-кадастрової системи (ЗКС), необхідно забезпечити такі умови:

1. Обов'язковість інтеграції (добровільної чи примусової), оскільки тільки в цьому випадку інформація буде повною, достовірною, точною і актуальною.
2. В основу принципу створення ЗКС повинен бути покладений рух інформації знизу вгору, що не вимагає значних одноразових фінансових витрат, формування додаткових контрольованих органів, твердої виконавської дисципліни.
3. Структура інформаційної системи для управління територією повинна бути строго організована, оскільки багато відомств претендують на виняткову роль у веденні всієї системи (земельні комітети, органи архітектури, БТІ та ін). Тому доцільне створення спеціалізованих інформаційних центрів, що здійснюють збір і узагальнення інформації.
4. Обов'язковість урахування існуючих реєстрів інформації, що ведуть потенційні учасники системи.

Основною передумовою управління земельними ресурсами на території муніципального утворення є те, що земля є одним з деяких резервів суспільного розвитку. Кожен громадянин, що проживає на території будь-якого адміністративного рівня, зокрема і муніципального утворення, по праву вважає її своєю. Тому управління земельними ресурсами конкретної території повинно

здійснюватися з урахуванням економічного укладу і сформованого менталітету. Земельна політика як результат діяльності органів управління для досягнення поставлених завдань повинна бути простою, прозорою і відповідати прийнятним поняттям справедливості. Це можливо за умови визначення усіх без винятку процедур і принципів управління земельними ресурсами на регіональному рівні, починаючи від функціонування земельного ринку, формування земельної ділянки і визначення її цільового призначення та вартості, встановлення обтяжень, проведення контролю за використанням і вживання заходів відповідальності за стан ділянки.

При здійсненні управління земельними ресурсами муніципалітетів як системою необхідно:

- 1) оцінити в динаміці існуючий стан з управління земельними ресурсами;
- 2) оцінити чинне законодавство, політичну й економічну ситуацію в країні, регіоні і муніципальному утворенні, і визначити основні цілі в галузі управління земельними ресурсами, а також виявити причини, що перешкоджають досягненню цих цілей.
- 3) визначити план заходів для досягнення бажаних цілей.

При управлінні земельними ресурсами муніципальні органи повинні виходити з таких положень:

- земля належить як державі, так і населенню, що проживає на конкретній території, тому необхідна угода між державними, регіональними і муніципальними органами виконавчої влади з питань володіння, користування і розпорядження, а також відповідальності за збереження і використання земельних ресурсів;
- земельні ресурси повинні приносити користь усьому населенню муніципального утворення та регіону;
- розмір плати за використання землі повинен установлюватися на підставі грошової оцінки, відповідно до законодавства, тими органами влади, до власності яких віднесені землі;
- земельний оборот (тобто усі види угод із землею) повинен відбуватися за правилами, установленими земельним законодавством, але з обов'язковим урахуванням особливостей регіону чи території, на принципах, передбачених угодою з розмежування повноважень у сфері володіння, користування і розпорядження земельними ресурсами;
- регіональні чи територіальні органи влади можуть накладати обмеження на використання землі будь-яких власників, якщо це використання наносить шкоду навколишньому середовищу або погіршує умови життя населення.

Загальне державне управління землями здійснюється органами виконавчої влади, що здійснюють ряд функцій управління стосовно всього земельного фонду країни.

Інтереси державних органів і органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами в основному збігаються, але зацікавленість у формуванні місцевих бюджетів змушує голів місцевого самоврядування враховувати проблему управління земельними ресурсами в основному тільки з фінансової точки зору.

Управління землями на території муніципального утворення містить у собі прийняття нормативних правових актів органами міського самоврядування і розкривається через дії, кожне з яких являє собою відособлений вид діяльності, що має мету і порядок здійснення. Відповідно до чинного законодавства, органи місцевого самоврядування можуть активно впливати на розвиток і становлення земельного ринку, не чекаючи рішення земельного питання на державному рівні.

Основними діями, що забезпечують управління землями муніципального утворення, є:

- ведення земельного кадастру, включаючи реєстрацію земельних ділянок, їх облік і оцінку;
- планування і систематичне регулювання використання земель;
- надання і вилучення земель;
- здійснення землеустрою і моніторингу земель;
- забезпечення контролю за використанням і охороною земель і т. д.

Дії з управління землями мають із правового погляду різний характер. Наприклад, дії з вилучення і надання земель мають правонаділяючий характер, з ведення земельного кадастру – правозабезпечуючий, з охорони земель – правоохоронний.

Повноваження у розпорядженні землями (у межах компетенції органів місцевого самоврядування) реалізуються шляхом видання правових актів з надання земельних ділянок у власність, оренду, постійне користування з установленням цільового призначення ділянки, вилученням ділянок із земель загального користування або інших земель.

Новим напрямом у сфері управління земельними ресурсами муніципального утворення є перспективне планування використання земель на основі даних земельного кадастру. Управлінські рішення з використання земельних ділянок необхідно обґрунтовувати розрахунками ефективності, з урахуванням факторів, які впливають на ухвалення рішення органами місцевого самоврядування. До таких факторів можна віднести:

- відповідність земельної ділянки передбачуваному варіантові використання (місце розташування, екологічна обстановка, обмеження у використанні, встановлене цільове використання);

- економічні показники (вартість земельної ділянки або розмір орендної плати, витрати на освоєння ділянки, капітальні вкладення для досягнення поставленої мети);
- передбачувані негативні процеси, що можуть виникнути після досягнення поставленої мети (погіршення екологічної обстановки, порушення етичних норм, можливість виникнення соціальної напруженості і конфліктних ситуацій, обмежень щодо термінів використання ділянки);
- передбачувана вигода після досягнення поставленої мети.

У процесі роботи повинен виявлятися фактичний стан використання земельних ресурсів, проводиться порівняльний аналіз ефективності різних варіантів їхнього використання, виходячи з того, що пропонується варіант юридично дозволений, фізично можливий і фінансово виправданий. Потім розробляються пропозиції для ухвалення рішення органами державної влади або місцевого самоврядування.

Результатом взаємин населення муніципального утворення й органу місцевого самоврядування повинно бути задоволення потреб перших і одержання податкових та інших фінансових надходжень для вирішення других. Причому органи місцевого самоврядування повинні спрямовувати отримані фінансові кошти на покращення облаштування земель та підвищення якості життя всього населення території. Головним завданням муніципального управління є забезпечення стійкого існування муніципального утворення, що, по своїй суті, є відкритою нестационарною системою, яка перебуває у стані динамічної рівноваги. Для об'єктів такого роду характерні дві основні особливості: залежність параметрів складових частин об'єкта від їхнього просторового розташування і мінливість цих параметрів у часі.

Тому при побудові структури управління муніципальним утворенням необхідно виходити з того, що всі аспекти управлінської діяльності повинні бути структурно забезпечені. Організаційно структура органів місцевого самоврядування може істотно відрізнитися одна від одної, причому ці розходження залежать як від об'єктивних, так і від суб'єктивних причин. До об'єктивних причин можна віднести наявність на території муніципального утворення містоутворюючих підприємств, що мають і містять житло, постачають тепло і воду, тобто виконують загальноміські функції. До суб'єктивних причин – те, що кожен орган місцевого самоврядування формує процес управління земельними ресурсами з урахуванням свого досвіду, знання і цілей.

Формуючи структуру земельного комітету, доцільно розділяти адміністративні функції управління земельними ресурсами і чисто технічні функції (облік земель, ведення земельного кадастру). **Управлінський підрозділ повинен складатися з трьох секторів:**

- земельного кадастру та землеустрою;
- управління землекористуванням муніципального утворення;
- контролю за реалізацією управлінських рішень та земельного законодавства.

Суть підходу до завдань управління територією полягає в заміні фізичних показників, що відображають реальність, яку представляє адміністративний район як територіально-соціальна система, на абстрактну систему формалізованих понять, правил, знань, картографічних мов. Тому методологічною основою для формування системи показників муніципальної геоінформаційної системи для управління муніципальним утворенням є уявлення муніципального утворення у вигляді слабоструктурованої складної системи, у складі якої можуть бути інші підсистеми: природні ресурси, населення, виробництво, соціальна сфера і т. д.

Для системи управління територією необхідні такі види інформації:

- нормативні і довідкові дані, що складають інформаційний базис системи;
- поточні зведення й оперативна інформація, що надходять з навколишнього інформаційного простору і вимагають відповідної реакції системи або впливають на алгоритм вироблення рішень;
- накопичувальні облікові й архівні зведення, необхідні для планування і розвитку системи.

Загальне призначення системи, з погляду користувачів і органів, що приймають управлінські рішення, зводиться до перетворення вхідної інформації (запитів, документів) у вихідну інформацію (відповіді, бази даних, картографічні зображення), тобто до обслуговування абонентів системи. Вхідна інформація піддається визначеним перетворенням: кодуванню, деталізації, узагальненню, у результаті чого виникає новий документ, що відображає стан системи.

При використанні земельно-інформаційних технологій ефективним і науочним є картографічний спосіб подання інформації у вигляді тематичних і топографічних карт – головного джерела просторово-тимчасової інформації в системі географічних і прямокутних координат, що є основою для координатної прив'язки (географічної локалізації) інформації, що надходить у систему і має просторову природу.

Картографічний спосіб допомагає:

- проводити картографічний аналіз – один з найефективніших способів виявлення географічних закономірностей, зв'язків, залежностей при формуванні баз знань (картографічне моделювання і є головним засобом при створенні інформації в процесі прийняття рішень, управління, проведення експертиз);
- давати уявлення у вигляді візуального образу про просторовий і тимчасовий розподіл різних процесів і явищ;
- формувати як реальні так і чисто умовні простори, такі як економічні характеристики, поширення соціальних явищ, зони впливу різних факторів, ув'язуючи і деталізуючи межі цих просторів.

Для інформаційного забезпечення системи управління територією картографічна база даних має велике значення.

При формуванні системи показників необхідно визначити основні складники опису системи. Необхідно зазначити, що структура геоінформаційної системи будуватиметься по горизонталі (тематичному змістові) і по вертикалі (масштабові).

Оскільки створення муніципальної ГІС ведеться на базі даних земельного кадастру, необхідно визначити, яка інформація може бути співвіднесена з картографічною базою даних земельного кадастру за допомогою кадастрового номера або за допомогою адресної системи і цифрової топографічної карти.

У процесі дослідження об'єкта управління постановка проблеми створення ЗІС конкретизується, що дає змогу зменшити складність системи до практично реалізованих обрисів. Першочерговими цільовими комплексними завданнями є:

- формування системи інформаційних показників;
- організація технології збору вихідної базової, оперативної і ретроспективної інформації про стан об'єкта, забезпечення інформаційно-довідковими даними, задоволення користувальницьких запитів на одержання конкретних даних і форми їхнього подання;
- розв'язання комплексу функціональних завдань, як за окремими напрямками, так і з врахуванням їхніх взаємних зв'язків і впливу, виконання оцінки існуючої ситуації і прогнозування стану об'єкта дослідження.

5.5. Особливості управління земельними ресурсами у великих містах

Найважливішими напрямками державної земельної політики в містах є:

- розробка критеріїв ефективності землекористування і землеволодіння в містах;
- розробка стратегії трансформації правовідносин на землю з урахуванням специфіки земель різних категорій, особливостей управління міськими землями і розвитку міського господарства;
- встановлення оптимального балансу конкурсної і безконкурсної форм надання земель з урахуванням інвестиційних завдань регіонів, розвитку ринку нерухомості й іпотечного кредитування, забезпечення державних і муніципальних нестатків, а також соціальних факторів;
- розширення використання інструментів фондового ринку при реалізації завдань управління земельними ресурсами як засобів підвищення ефективності державного регулювання фінансових потоків.

Роль і функції земель населених пунктів у суспільстві визначені тим, що ці землі призначені для забезпечення різноманітних видів життєдіяльності людей: задоволення фізіологічних потреб у рекреаційній, культурній і соціальної діяльності; забезпечення виробничої діяльності, органічно пов'язаної із забезпеченням життєдіяльності й інших напрямів, безпосередньо з цим не пов'язаних.

Земля в населених пунктах виступає як просторово-операційний базис і об'єкт нерухомості. До числа властивостей, важливих при її функціонуванні на території поселень, належать: ґрунти (щільність, водопроникність); ґрунтові води (глибина, хімічний, бактеріологічний склад); наземні води; рельєф і розчленованість території; рослинність; ґрунт (забруднення, засолення, якість).

Предметом управління земельними ресурсами міст у загальному вигляді є процеси використання землі для різних сфер життєдіяльності (напрямок, характер, технологія і т. д.). Стосовно предмета управління на цих землях є ряд досить визначених особливостей: висока концентрація різноманітних видів життєдіяльності на одиницю площі (суб'єктів земельних відносин); розмаїтість способів, технологій, часу споживання властивостей землі.

Усе це створює велику кількість об'єктів управління земельними ресурсами, явищ і процесів. Об'єктом управління є земельна ділянка, на якій здійснюється досить відособлений процес використання землі одним суб'єктом земельних відносин. Унаслідок цього на забудованих територіях об'єктом управління можуть бути землекористування, їхні частини, що відрізняються за характером використання, правовим статусом, земельні ділянки, що ввійшли до земель загального значення. Предметом управління в приватному секторі є процес використання земель, що у межах конкретного пункту забезпечує все різноманіття потреб його жителів, тому він відрізняється різноманіттям аспектів державного і муніципального керування.

Основні напрями використання земель міст:

1. Територіальна організація процесу використання землі.
2. Інформаційне забезпечення процесу використання земель.
3. Установлення правового статусу земель (власність, користування, оренда, обмеження, обтяження).
4. Визначення видів використання землі (розширене використання) на основі природного й економічного стану земель.

При формуванні мети управління велике значення мають взаємини між його об'єктами і суб'єктами. Так, за наявності одного об'єкта (території населеного пункту, міста) нині існує кілька суб'єктів керування їхніми землями, що пов'язано з правовим і господарським статусом об'єкта.

Управління земельними ресурсами великих міст має принципові відмінності від управління територіями великих регіонів. Це пов'язано з тим, що в містах сконцентроване населення, промисловість, різко підвищується значимість соціальних, екологічних і транспортних умов. Тому значно зростає роль розробки планів прогнозу розвитку міст, оскільки будь-які зміни в порядку землекористування у містах повинні проводитися в результаті здійснення цих планів. Такі плани можуть розроблятися або в зв'язку із розширенням міст, або при створенні нових міст відповідно до моделей переселення, або на основі удосконалення сформованої системи законодавчих документів, при будівництві природоохоронних об'єктів та з інших причин. Реконструкція міст проводиться, якщо необхідно здійснити загальне удосконалення міського середовища, наприклад, для зміни маршрутів транспортних потоків, для залучення інвестицій у нерухомість або значну перебудову міських центрів, викликані великими соціально-політичними змінами.

Функція прогнозування стосовно міських територій як муніципальних утворень зводиться до наукового обґрунтування подальшого просторово-історичного розвитку міської території в майбутньому і виявлення факторів і тенденцій, що впливають на розвиток об'єкта досліджень. Це вимагає проведення аналізу соціально-екологічного розвитку об'єкта дослідження в розрізі його просторово-історичного формування як населеного пункту.

Ця вимога зумовлює формування нової концепції прогнозування використання міських територій, що на сучасному етапі буде полягати в моделюванні майбутнього інтенсивного використання міських землекористувачів (землеволодін) на основі колишніх, існуючих і майбутніх тенденцій розвитку території сучасного населеного пункту. Тому сучасні завдання прогнозування розвитку міських територій вимагають нового підходу до рівня прогностики в міському середовищі на основі тенденції розвитку конгломерату міського соціуму. Отже комплекс завдань буде наступний:

- а) перехід від екстенсивного до інтенсивного розвитку сформованого просторово-історичного комплексу населеного пункту і створення оптимальної структури міського землеволодіння (землекористування) з урахуванням науково-технічних і еколого-економічних вимог, пропонованих до сучасних селітебно-промислових конгломератів міських землекористувань;
- б) удосконалення внутрішньої структури середовища міста (населеного пункту) на основі застосування досягнень науково-технічного процесу з метою зменшення питомої землеємності виробленої продукції і збільшення площі житлової забудови на одиницю земельної площі;
- в) зниження загальної кількості ресурсів зайнятих у виробництві з одночасним забезпеченням зростаючих потреб суспільства, шляхом усунення протиріч між існуючими і перспективними цілями;

- г) удосконалення селітебної і промислової структури землеволодінь (землекористувань) з метою зниження транспортних витрат і транспортної втоми у людей, оптимізація транспортної мережі міста (населеного пункту);
- г) досягнення раціонального просторового розвитку комплексу: міський ландшафт – будинки – споруди – інженерно-комунікаційний комплекс – підземні споруди (підземна частина населеного пункту).

Розв'язання усього комплексу завдань можливо завдяки застосуванню комплексних моделей прогнозування і сучасних ЕОМ.

У процесі розробки прогнозу розвитку сучасних міських територій необхідно враховувати комплекс сучасних тенденцій просторово-історичного формування середовища існування людини. Аналіз сучасних вітчизняних і зарубіжних прогнозів (географічних, архітектурно-будівничих, інженерно-ландшафтних і т. д.) і планів довгострокового перспективного розвитку, показав, що в них знайшли своє відображення не тільки технічні тенденції, а й суспільні (соціологічні, соціальні, політичні, економічні). **На перспективне використання міських територій мають вплив такі тенденції:**

1. Тенденції, пов'язані з ростом чисельності населення і його соціально-економічним складом. Сучасні прогнози показують прогресуючий ріст міського населення, що спричиняє проблему розселення (житла), оскільки протягом наступних 20–30 років необхідно забезпечити житлом приріст населення і забезпечити існуюче населення. Зумовлено це такими причинами: фізичне і моральне старіння житлового фонду; збільшення вимогливості до житлового комфорту, бажання жити однією соціовіковою групою.

2. Тенденції, пов'язані з екстенсивним розвитком міської території. Аналіз сучасних прогностичних робіт виявив зростання індивідуальних домагань (окремих шарів населення) на додаткові території під забудову, що призводить до зменшення рекреаційних земель і земель сільськогосподарського призначення.

Сучасна тенденція підвищення якості міського житла за рахунок забудови малоповерхового індивідуального житла знизила потреба окремої частини міських жителів у другому житлі (дачах у межах міста й передмістя). Тому економія міської території під об'єктами промисловості та інших категорій об'єктів земельних відносин є найважливішим завданням прогнозування міських територій, а процес скорочення вільних площ повинен строго контролюватися.

3. Тенденції, пов'язані з урбанізацією. Розвиток міст передбачає високу концентрацію структури виробництва і наявність кваліфікованої робочої сили. Це спричиняє ліквідацію твердого функціонального зонування і перехід на концепцію змішаного конгломерату (селітебно-промислово-рекреаційного типу).

4. Тенденції, пов'язані з біомікрокліматичним середовищем існування. Сучасні довгострокові прогнози свідчать про необхідність посилення охорони

природи, нейтралізацію наслідків активізації господарсько-економічної діяльності людини, зміцнення біокліматичної рівноваги середовища життя людини.

Тому в сучасних прогнозах використання міських територій особливу увагу приділяють прогнозуванню майбутнього збитку, який приноситься від індустріалізації і концентрації виробництва, що спричиняє забруднення повітря, води і ґрунту, нестачу питної води, збільшення екологічного, техногенного і шумового забруднення середовища, труднощі з утилізацією біохімічно активних відходів, знищення природно-рекреаційних зон відпочинку. Отже, ця тенденція з другорядної прогностичної проблеми стає визначальною.

5. Тенденції розвитку різних транспортних засобів, зокрема, підземних.

Сучасні прогностичні документи припускають бурхливий розвиток нових транспортно-комунікаційних об'єктів міста. Тут виділяться тенденції скорочення кількості особистого транспорту і розвитку екологічно чистого швидкісного громадського транспорту, вдосконалення комплексних вузлів пересадок між різними типами транспорту з метою мінімізації втрат часу.

6. Тенденція обмеженості природних (мінеральних) і трудових ресурсів.

Безліч сучасних прогнозів пророкують скорочення кількості родовищ природних (мінеральних) ресурсів, більшість з яких застосовують при будівництві житлових і промислових об'єктів. Це спричиняє розвиток більш компактною житлової забудови й інтенсивне використання підземних просторів, що впливає на зменшення питомої землемісткості вироблюваної продукції і ефективності житлової забудови.

7. Тенденція будівництва багатофункціональних житлових комплексів.

Створення багатофункціональних (селітебно-промислово-рекреаційних) зон у містах вимагає створення багатофункціональних житлових комплексів, що поєднують у собі як житлову частину, так і побутове обслуговування жителів, що перебувають в безпосередній близькості від місця праці. Отже, концепція розвитку і будівництва майбутнього житла повинна відповідати вимогам розширення, перебудови, створення просторового і зовнішнього розмаїття у забудові, спрямованого на задоволення зростаючих соціально-побутових вимог до місця розташування.

8. Тенденції, що передбачають модернізацію середовища існування людини

(тобто території населених пунктів у зв'язку з моральним і фізичним влаштуванням середовища існування людини).

Така тенденція ґрунтується на аналізі здійснених прогнозів, що показали істотне функціональне і естетичне відставання існуючої забудови центрів населених пунктів від сучасних вимог надмірно великих землемістких міських центрів за рахунок значних площ під адміністративними, культурними і торговельними будинками. Тому в прогнозах звертається особлива увага на своєчасну реконструкцію і реорганізацію центрів міст з одночасним збереженням культурно-історичного ансамблю, пам'яток історії й архітектури міста.

Ця тенденція також допускає ефективне використання підземного простору міст, що дає змогу розмістити цілий комплекс обслуговуючих об'єктів, не змінюючи наземного простору (торговельні точки, різні склади, підприємства з обслуговування населення, підземні гаражі, транспортні артерії – метро і т. д., вибухово-пожежо-небезпечні об'єкти тощо). Це допоможе збільшити площу міста (але не за рахунок його збільшення «у ширину і за площею», а за рахунок «вгору і вниз»), тобто за рахунок використання багатоярусного просторово-територіального розміщення структури міста.

Здійснення цих завдань, тенденцій і заходів відбувається шляхом розробки системи науково-аналітичних документів, що дають можливість поетапно втілити прогностичні рішення в життя. Загальна структура прогностичних і проектних документів виглядає таким чином (рис. 5.5).

Територіально-просторове планування може привести до збільшення вартості нерухомості в результаті будівництва нових або удосконалення існуючих будинків та їхніх інженерних комунікацій або в результаті дозволу на зміну характеру землекористування, наприклад, з метою будівництва елітного житла, комерційних, фінансових або інших об'єктів. Технічне удосконалення будинків приводить лише до незначного збільшення їхньої ринкової вартості порівняно зі змінами характеру землекористування, пов'язаними з офіційним дозволом його зміни.

Остання дія переважає у відсотковому відношенні і може обкладатися спеціальними податками. Випадки ж виплати компенсації за «погіршення» характеристик власності, наприклад, у результаті ухвалення рішення про будівництво автостради або аеропорту поблизу розташування такої власності, досить рідкі.

Для територіально-просторового планування основним питанням є майбутній характер землекористування. Землекористування є сполучною ланкою між правами на землю і управлінням земельними угіддями. Воно містить у собі використання земель і здійснення пов'язаних з цим прав. **Необхідною умовою розробки плану розвитку є проведення дослідження з питань землекористування. У рамках цього дослідження необхідно:**

- 1) визначити вид землекористування;
- 2) виявити зміни, що відбуваються та їхні темпи, наприклад, у зв'язку із зростанням міст;
- 3) пов'язати дані про землекористування з іншими технічними і соціальними даними розвитку міст;
- 4) провести кількісний аналіз землекористування міст у різних регіонах міст із використанням тимчасових методів і показників;
- 5) розробити моделі системи землекористувань міста в часі і просторі;
- 6) забезпечити широке обговорення і гласність результатів досліджень.



Рис. 5.5. Структура прогностичних і проектних документів

План розвитку повинен охоплювати всю територію міста. У ньому необхідно уточнити, яким чином будуть використовуватися всі землі, причому характер їх використання повинен ґрунтуватися на прогнозі потреб населення і господарського комплексу міста. На конкретні райони (квартали) розробляються проекти землеустрою щодо впорядкування території.

У проекті землеустрою конкретного району міста повинні бути зазначені зони:

- території, які виділені для будівництва будинків і споруд (відповідно до будівельних норм);
- території для комерційного використання (забезпечення міста товарами, надання побутових послуг і здійснення торгівлі);
- території для громадського користування, на яких розташовані будинки і споруди (лікарні, школи, церкви і цвинтарі), що задовольняють потреби жителів міста в охороні здоров'я, релігії й інших соціальних і культурних потребах;
- під'їзні дороги до місцевих, основних і другорядних автомобільних доріг для звичайного транспорту і транспорту далекого прямування, а також місця для їх стоянок;
- райони проходження залізниць і трамвайних шляхів;
- райони розташування інженерних комунікацій, включаючи основні водо-, газо-, електропостачання і центрального опалення;
- місця для скидання стічних вод, ліквідації відходів і утилізації сміття, а також для очищення стічних вод;
- парки і сади, спортивні споруди, ігрові майданчики, місця для кемпінгу і купання;
- водойми, гавані, місця для споруджень водного господарства, а також райони спорудження берегового і прибережного захисту від повеней;
- місця для смітників і райони проведення підземних робіт;
- сільськогосподарські і лісові угіддя;
- природоохоронні зони і райони, що становлять особливий науковий інтерес;
- інші райони для задоволення потреб жителів або міського господарства.

Після затвердження загального плану зонування території міста необхідно розробляти більш детальні проекти землеустрою щодо впорядкування конкретного міського району, які стають юридично обов'язковими. Тут більш докладно порівняно із загальним планом повинні бути розглянуті такі питання:

- тип землекористування дозволених до будівництва будинків;
- мінімально дозвалені розміри для кожної земельної ділянки (ширина, глибина, площа) і максимальні розміри земельних ділянок для житлового будівництва, що забезпечують оптимальне використання землі;

- райони будівництва житлових будинків, що цілком або частково фінансуватимуться з державних або муніципальних фондів з метою задоволення соціальних потреб;
- райони для будівництва комерційного житла, призначеного для осіб, що потребують особливих вимог до житла;
- точні межі комерційних і промислових зон;
- неосвоєні райони, що залишаються як резерв для майбутнього розвитку;
- державні і приватні зелені зони: наприклад, сади, ділянки, що належать приватним особам, спортивні, ігрові майданчики, місця для кемпінгу, купання і т. д.;
- земельні ділянки, що одержують нове цільове призначення відповідно до планів розвитку міст та інших нормативних документів.

Наступною важливою особливістю управління земельними ресурсами міст є досить часте проведення укрупнення і розукрупнення земельних ділянок як об'єктів власності, формування земельного обороту.

Процес укрупнення земельних ділянок повинен здійснюватися внаслідок того, що володіння невеликими земельними ділянками стає неекономічним через їх малі розміри. Дроблення земельних ділянок часто є результатом існуючої системи успадкування, коли землю ділять серед спадкоємців. Подібний процес може привести або до появи численних, розташованих у різних місцях ділянок землі, що належать одній людині (множинність ділянок), або до такого положення, коли багато осіб є співвласниками однієї ділянки землі (множинність власників). При проведенні укрупнення (або консолідації) земельних ділянок, власники відмовляються від своїх невеликих земельних ділянок або часток володіння землею й одержують таку ж або трохи більшу земельну ділянку, що за вартістю відповідає їхній первинній вартості, але які можуть використовуватися економічно більш ефективно.

Перерозподіл земельних ділянок може також проводитися, якщо держава приймає рішення провести реконструкцію якого-небудь району для поліпшення соціальних умов населення. Для цього муніципалітетові може знадобитися придбати землю і виплатити компенсацію (або в грошовому вираженні, або новими землями, наданими тим громадянам, кому доведеться переїхати на нові місця), для того, щоб полегшити здійснення діяльності з розвитку міста.

Незалежно від причин укрупнення або перерозподілу земельних ділянок, насамперед, необхідно визначити всіх землевласників і орендарів земель, землекористування яких порушено цими процесами. Рішення про перерозподіл земельних ділянок необхідно максимально довести до всіх задіяних реорганізацією осіб. Повна гласність вкрай необхідна, тому необхідно використовувати місцеві засоби інформації, включаючи місцеве радіо й оголошення в місцевій пресі.

Район, на який поширюються земельні перетворення, повинен бути визначений відповідно до плану розвитку міста, а застосовувані процедури – відповідати законам. Тому необхідно виготовити кадастровий план, який відображає існуючу характеристику об'єктів земельної власності та підготувати перелік усіх видів власності в районі передбачуваного розвитку. В проєкті землеустрою виготовляється план, який аналізує існуючий стан власності, в ньому повинні бути відображені такі дані з кожної земельної ділянки:

- імена землевласників;
- межі всіх земельних ділянок, розмір, конфігурація і вартість кожної земельної ділянки;
- назви і номери будинків;
- також наявність будь-яких заставних та інших обтяжень, зафіксованих у земельному кадастрі.

Основною умовою здійснення реконструкції землекористування в містах є ведення системи земельного кадастру. В процесі реконструкції повинні брати участь:

- усі власники кадастрових ділянок землі в районі реконструкції;
- усі власники офіційних прав, включаючи права користування, зафіксовані в земельних реєстрах;
- усі власники прав, не зафіксованих у земельних реєстрах, включаючи будь-яких осіб, які претендують на землю, наприклад, у разі успадкування;
- місцеві органи влади;
- підрядчики, що забезпечують функціонування комунально-побутових служб.

До початку розробки плану використання індивідуальних земельних ділянок місцевим органам влади варто виділити райони:

- місцевих шляхів сполучення і доріг, включаючи пішохідні доріжки, під'їзні шляхи, площі й інші місця руху транспорту;
- майданчики для автомобільних стоянок, зелених зон, включаючи ігрові площі і природоохоронні споруди.

Після виділення земель для задоволення потреб місцевих органів влади і комунально-побутових служб інші землі можуть розподілятися залежно від їхньої вартості або розміру ділянок.

Після завершення процесу консультацій із власниками землі і власниками прав відповідальні за зміну організації території органи повинні представити проєктний план з текстовими роз'ясненнями. На цьому проєктному плані повинен бути відображений майбутній загальний план розміщення земельних ділянок наявної території з зазначенням меж і місця розташування нових земельних ділянок і площі кожної з них. У текстовому роз'ясненні має бути повна інформація по кожній новій земельній ділянці із зазначенням її власників.

Усі подробиці проекту повинні бути офіційно надані жителями конкретного району. Також, при цьому всім учасникам слід надати виписку з проекту, що стосується їх прав. Доцільно визначити терміни (наприклад, 60 днів), протягом яких учасники проекту можуть висувати заперечення проти запропонованих планів. Після закінчення цього періоду і врегулювання всіх можливих претензій місцеві органи влади виносять рішення щодо затвердження проекту землеустрою.

Наступною важливою особливістю є те, що функціонування сучасної системи управління земельними ресурсами в містах передбачає використання сучасної інформаційної технології. Традиційні рішення можуть виявитися не ефективними, тому і нова система може зажадати корінної перебудови існуючої земельної служби, а також вивчення й аналізу цієї системи. Обрана концепція системи повинна задовольняти потреби різних груп користувачів і бути при цьому досить гнучкою для того, щоб передбачити майбутні потреби і можливе розширення і зміну системи. Разом з тим вона у всіх випадках повинна забезпечувати надійні правові докази права власності на землю.

Організація управління земельними ресурсами у великих містах має більш складну структуру, ніж в адміністративних районах.

Тому земельний орган, що створюється для управління земельними ресурсами, повинен:

- задовольняти потреби в інформації будь-яких користувачів як у державному, так і приватному секторі;
- формувати політику управління інформацією про земельні ресурси відповідно до стратегії державних і муніципальних органів управління;
- встановлювати і контролювати технічні стандарти, особливо зі збору даних, обробку даних і обмін ними;
- здійснювати методологічне і методичне керівництво всіма діями і виявляти нові можливості для їх удосконалення;
- розробляти рекомендації з підвищення ефективності всіх процесів управління земельними ресурсами з урахуванням мінливих умов;
- пропонувати зміни до законодавчих актів;
- архівувати дані з обліку довгострокових національних інтересів;
- готувати матеріали відповідно до національних інтересів і рішень уряду (наприклад, щодо військових, оборонних та інших проблем);
- вирішувати питання охорони приватного життя громадян і конфіденційності даних з метою захисту інтересів окремих громадян;
- визначити юридичну відповідальність осіб, що представляють дані в державному і приватному секторах;
- забезпечувати захист прав власності на земельні ділянки й іншу нерухомість.

Таким чином, в оптимальному випадку управління земельними ресурсами міста має контролюватися однією установою. Такий порядок буде гарантувати максимально ефективну координацію між різними учасниками всього процесу в цілому. При цьому окремі адміністративні процедури можуть бути централізовані або децентралізовані залежно від розміру міста. Міське управління (відділ) повинно розробляти і контролювати відповідні земельні стандарти і піклуватися про дотримання міських інтересів.

Така тенденція забезпечує економію засобів при виконанні адміністративних процедур, стандартизацію документації й обмін інформацією між користувачами, а також масштабність застосування, що забезпечить можливість використання великих і могутніх систем з використанням методів масового виробництва.

Важливим аспектом організації земельних міських структур є встановлення їх чисельності. При цьому факторами, що обмежують мінімальну і максимальну чисельність управління (відділу), є продуктивність праці працівників, їх вміння обробити інформацію, що надходить, і економічна ефективність процесу управління земельними ресурсами.

Проведені науковцями дослідження показали різке збільшення зв'язків в економічних системах, що виражається квадратичною функцією від числа об'єктів:

$$A = c(m + n)^2,$$

де: A – число зв'язків;

c – деяка константа;

m – число об'єктів (наприклад, об'єктів нерухомості);

n – число людей, зайнятих у виробництві (наприклад, у земельно-кадастровому).

Таким чином, виникає інформаційний бар'єр, для подолання якого необхідно використовувати: а) введення ієрархічної, багатоступінчастої структури системи управління, б) впровадження вартісних оцінок на інформацію про земельні ділянки й інші об'єкти нерухомості.

У першому випадку ієрархічна система управління дає змогу в геометричній прогресії збільшувати обсяг (кількість) інформації, що переробляється, у другому – попит та пропозицію, а також коливання цін на інформацію і послуги, що впливають на її затребуваність, обсяг надання, а, отже, і на чисельність зайнятих у цьому виробництві людей.

Отже, створення ієрархічної структури земельних органів і землевпорядних підприємств дасть можливість переробити, генерувати і спрогнозувати розвиток значних обсягів земельно-кадастрової інформації. Крім того, затребуваність і товарна цінність цієї інформації також впливає на чисельність співробітників міських земельних управлінь (відділів).

Проблемами встановлення чисельності земельних органів займалися багато учених землевпорядників (В. І. Харківський, В. А. Гавриленко, Л. С. Сьомін, М. І. Лавейкин та ін.). Але багато в чому їхні роботи розглядали цю проблему в період існування СРСР для рівня районної (або обласної) землевпорядної служби. Цей період відрізнявся загальною державною власністю на землю, наявністю невеликого числа великих сільськогосподарських підприємств на адміністративний район, відсутністю земельно-кадастрових дій у містах, невеликою кількістю справ з оформлення земельних ділянок і бюджетним фінансуванням. Наприклад, у розробках М. І. Лавейкіна з визначення чисельності районної землевпорядної служби (статична регресія і номограма) використовуються такі параметри, як умовна площа району, тис. га (до 260 тис. га); чисельність районної землевпорядної служби (до 5 чол.); кількість справ з надання (вилучення) земель (до 200 справ у рік), кількість сільсько-господарських підприємств (до 40). За результатами його розрахунків виходить, що чисельність районної землевпорядної служби повинна становити 6–7 чоловік (з навантаженням по 40–50 тис. га на одну людину).

Такий підхід у містах в умовах формування земельного обороту неефективний. У великих містах, на підставі проведеного експертного аналізу, більш доцільно встановлювати чисельність міських земельних органів залежно від площі або чисельності населення міста.

Контрольні питання

1. Охарактеризуйте суть формування напрямів та механізмів управління земельними ресурсами.
2. Охарактеризуйте особливості механізмів управління земельними ресурсами на регіональному рівні.
3. Охарактеризуйте особливості механізмів.
4. Охарактеризуйте механізми управління земельними ресурсами на місцевому рівні.
5. Охарактеризуйте особливості управління земельними ресурсами у великих містах.

Розділ 6. ПРАВОВІ, ОРГАНІЗАЦІЙНО - ЕКОНОМІЧНІ ТА ЗЕМЛЕВПОРЯДНІ МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

6.1. Правові механізми

Законодавчо-нормативне регулювання державою використання та охорони земель є одним із основних механізмів управління земельними ресурсами в Україні. Воно здійснюється в напрямках:

- відносин землекористування;
- методів економічного регулювання;
- природоохоронної, в тому числі землеохоронної, діяльності.

Поєднання правових, організаційно-економічних та землепорядних механізмів управління земельними ресурсами наведено в логічній схемі (рис. 6.1). Ефективність управління залежить від комплексності їх реалізації.

У ст. 18 Земельного кодексу України визначається, що всі землі в межах території України незалежно від їх природного стану складають одне ціле – землі України. До земель України належать як території, вкриті шаром ґрунту (те, що зазвичай називають землею), так і території з голою материнською породою (гірські масиви тощо) та днища річок й інших водойм. Об'єднуючою ознакою для всіх земель є те, що вони виступають об'єктом суспільних відносин, які регулюються нормами земельного права.

Поділ земель України на категорії здійснений на основі природних (екологічних) ознак та соціально-економічних і виробничих характеристик використання земель. Він має на меті забезпечити задоволення відповідних потреб суспільства, наприклад, потреб у якісному навколишньому середовищі, вирощуванні продовольчої продукції, розміщенні та розвитку населених пунктів тощо. Використання земель для задоволення потреб суспільства зумовлює необхідність установлення певних правил їх використання та охорони, які закріплюються у нормах права. Земельне законодавство містить правові норми, які визначають загальні, спільні для всіх категорій земель правила їх використання та охорони.

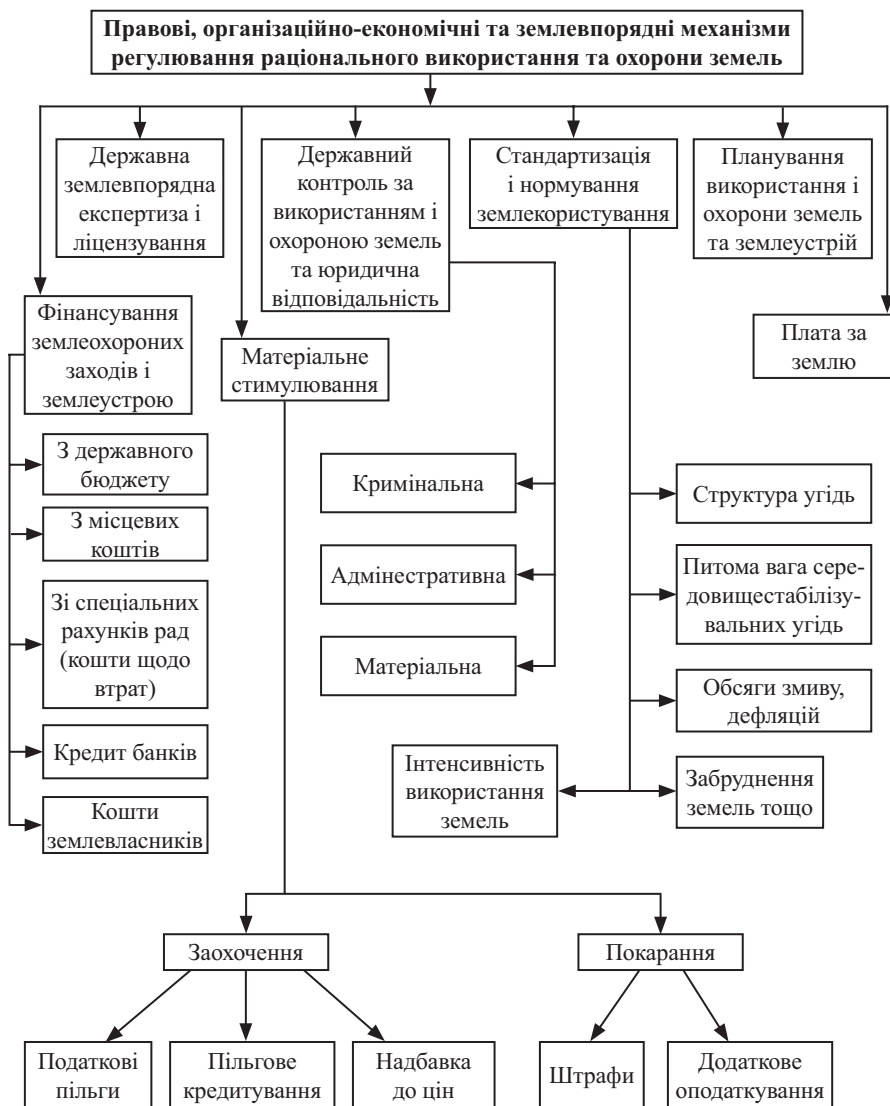


Рис. 6.1. Структурна модель поєднання правових, організаційно-економічних та землепорядних механізмів управління земельними ресурсами

У структурі правового режиму кожної категорії земель представлені як загальні правові норми, які стосуються використання та охорони всіх категорій земель України, так і правові норми, якими визначаються особливості використання та охорони земель конкретної категорії. Таким чином, сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини щодо використання та охорони земель певної категорії, становлять правовий режим категорії земель.

У ст. 19 Земельного кодексу України наведений перелік категорій, на які поділяються землі України. Порівняно із Земельним кодексом України 1990 р. їх стало більше. **Кодекс 1990 р. виділяв 7 категорій земель земельного фонду України, а саме:**

- 1) землі сільськогосподарського призначення;
- 2) землі населених пунктів (міст, селищ міського типу і сільських населених пунктів);
- 3) землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення;
- 4) землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;
- 5) землі лісового фонду;
- 6) землі водного фонду;
- 7) землі запасу.

У Земельному кодексі України 2001 р. їх стало 9.

Збільшення кількості категорій земель відбулося за рахунок «розщеплення» такої збірної категорії земель, як землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, на 4 окремі категорії: землі природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення.

Це пов'язано з тим, що протягом останніх років значно збільшилася кількість правових актів, які визначають особливості правового режиму кожного із зазначених видів земель. Отже, зросла кількість правових норм, які не об'єднують, а, навпаки, роз'єднують землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, даючи підстави для виділення їх в окремі категорії земель.

Зазначимо, що в новому Кодексі з'явилася нова категорія земель, яка була відсутня у Кодексі 1990 р. Йдеться про землі житлової та громадської забудови. Аналогом цієї категорії земель у Кодексі 1990 р. були землі населених пунктів. Як відомо, до земель населеного пункту належали всі землі в межах території населеного пункту. Тому на території міста, селища чи села існували землі різних категорій: сільськогосподарського і природоохоронного призначення, промисловості, транспорту, зв'язку тощо. У зв'язку з тим, що кожна категорія земель мала особливий правовий режим, при застосуванні законодавства про

землі населених пунктів досить часто виникали ситуації, які отримали назву «конкуренція норм», що стосувалися правових режимів відповідних категорій земель. Конкуренція правових режимів земель у межах населених пунктів нерідко породжувала конфліктні ситуації, земельні спори та призводила до інших небажаних наслідків при застосуванні земельного законодавства на території сіл, селищ та міст. З метою усунення зазначених наслідків у Земельному кодексі України 2001 р. категорія «землі населених пунктів» трансформована у категорію «землі громадської та житлової забудови».

У встановленому Земельним кодексом України 2001 р. переліку категорій земель відсутня така категорія, як землі запасу. Як відомо, Земельний кодекс України 1990 р. відносив до земель запасу землі, які не були передані у колективну чи приватну власність або не були надані у постійне користування. Безперечно, такі землі можуть існувати на цілком законних підставах і за дії ЗК України 2001 р. Однак, на відміну від попереднього земельного закону, права користування на них продовжують перебувати у складі тієї категорії земель, до якої вони належали, будучи об'єктом права приватної власності чи об'єктом права користування.

Ст. 20 Земельного кодексу України закріплює положення про те, що визначення та зміна належності земельної ділянки до певної категорії земель є прерогативою органів суспільної влади – органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які наділені повноваженнями визначення та зміни цільового призначення земель. Громадяни та юридичні особи, а також органи влади, які не наділені зазначеними повноваженнями, не мають права змінювати приналежність земельної ділянки до певної категорії земель. Крім цього, всі суб'єкти права власності та права користування земельними ділянками, у тому числі й органи, які мають право встановлювати та змінювати категорійність земель, зобов'язані забезпечити використання земельних ділянок відповідно до визначеного у встановленому порядку їх цільового призначення.

Механізм встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок тісно пов'язаний із компетенцією органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями державної та комунальної власності. Відповідно до цього Кодексу органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями розпоряджатися землями, які перебувають відповідно у державній та комунальній власності! Таке розпорядження вони здійснюють шляхом продажу земель, безоплатної передачі у приватну власність громадянам, надання їх в оренду чи передачі їх у постійне користування (ст. 118, 122, 123 ЗК України). Реалізуючи зазначені повноваження, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають право змінювати цільове призначення земельних ділянок, які відчужуються або передаються в оренду чи постійне користування.

Крім цього, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування мають право змінювати цільове призначення земель при здійсненні інших функцій у галузі регулювання земельних відносин. Йдеться про здійснення такої функції, як викуп (вилучення) земель для суспільних та інших потреб (ст. 149 ЗК України). Орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, який здійснив викуп (вилучення) земельної ділянки для зазначених потреб, має право змінити її цільове призначення.

Нарешті, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають право змінювати цільове призначення земельних ділянок у випадку затвердження проєктів землеустрою (ст.186 ЗК України) або прийняття рішення про створення об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення.

Громадяни та юридичні особи, яким земельні ділянки належать на праві власності, мають право звернутися до відповідного органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування за місцем розташування земельної ділянки із заявою (клопотанням) про зміну її цільового призначення.

Порядок зміни цільового призначення земельних ділянок з ініціативи громадян та юридичних осіб установлений постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб» від 11 квітня 2002 р. Постановою визначено, що зміна цільового призначення земельної ділянки проводиться на підставі заяви (клопотання) її власника до сільської, селищної, міської ради, якщо земельна ділянка розташована у межах населеного пункту, або до районної державної адміністрації, якщо земельна ділянка розташована за межами населеного пункту.

Після розгляду заяви (клопотання) і доданих документів, сільська, селищна, міська рада або районна державна адміністрація приймають рішення про задоволення чи відхилення заяви (клопотання). У разі згоди на зміну цільового призначення земельної ділянки відповідний орган дає дозвіл на таку зміну.

Обов'язковою умовою зміни цільового призначення земельної ділянки є погодження такої зміни з місцевими органами виконавчої влади – районним (міським) органом земельних ресурсів, природоохоронним і санітарно-епідеміологічним органами, органом містобудування і архітектури та охорони культурної спадщини. При цьому, якщо змінюється цільове призначення не всієї, а лише частини земельної ділянки, то зміна цільового призначення здійснюватиметься після складання проєкту відведення земельної ділянки. Необхідність складання зазначеного проєкту зумовлена тим, що при зміні цільового призначення частини земельної ділянки вона поділяється на дві, з яких одна зберігає попереднє цільове призначення, а інша – набуває нового цільового призначення. Виділення частини земельної ділянки в окрему земельну ділянку потребує складання проєкту її відведення.

Якщо ж зміні підлягає цільове призначення всієї ділянки, то така зміна проводиться шляхом перепогодження раніше складеного проекту відведення земельної ділянки.

Нововиготовлений або раніше виготовлений проекти відведення земельної ділянки відповідно погоджується або перепогоджується органом земельних ресурсів, природоохоронним і санітарно-епідеміологічним органами, органом містобудування і архітектури та охорони культурної спадщини, а також підлягає державній землевпорядній експертизі, яка здійснюється обласним управлінням земельних ресурсів.

Після отримання позитивного висновку державної землевпорядної експертизи замовник подає погоджені (перепогоджені) проектні матеріали до відповідного органу влади для прийняття рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки.

За загальним правилом, якщо земельна ділянка розташована в межах населеного пункту, то рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки приймає сільська, селищна або міська рада, якщо ж земельна ділянка розміщена за межами населених пунктів, то таке рішення приймає районна або обласна державна адміністрація (Рада міністрів АР Крим).

Ці самі структури затверджують матеріали та приймають рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки, яка знаходиться за межами населеного пункту, якщо така зміна пов'язана з наступним використанням цієї ділянки для сільськогосподарських потреб, ведення лісового і водного господарства, будівництва об'єктів, призначених для обслуговування членів територіальних громад району (шкіл, лікарень, підприємств торгівлі тощо). Якщо ж зміна цільового призначення земельної ділянки, яка розташована за межами населеного пункту, передбачає використання такої ділянки для інших потреб, районна держадміністрація лише розглядає проектні матеріали, готує свій висновок з цього питання і подає його разом з матеріалами до Ради міністрів АР Крим або обласної державної адміністрації. Рада міністрів АР Крим та обласна державна адміністрація розглядає матеріали та приймає рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки.

Не менш важливим механізмом правового регулювання нормування організації раціонального використання та охорони земель є стандартизація та нормування землекористування. Завдання нормування – сприяти найбільш ефективному використанню земельних ресурсів та планомірне обмеження впливу господарської діяльності на них через реалізацію проектів землеустрою. Відповідно до ст. 30 Закону України “Про охорону земель” у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів встановлюються стандарти, норми та правила, зміст яких розглянуто в главі 4. Таких нормативних документів в розвиток основних положень Закону повинно бути 125.

Одночасно, Закон України “Про землеустрій”, прийнятий в травні 2003 р. визначав, що стале землекористування – це форма та відповідні до неї методи використання земель, що забезпечують оптимальні параметри екологічних і соціально-економічних функцій території, які теж реалізуються через земле-впорядну документацію.

Незважаючи на досконалість інженерних методів використання та охорони земель, а також природоохоронного законодавства, землевласники і землекористувачі не будуть їх використовувати, якщо це не буде їм вигідно. У зв’язку з цим, поряд із поліпшенням земельного законодавства важливим завданням держави є створення таких умов діяльності землевласників і землекористувачів, коли б вони були матеріально зацікавленими раціонально використовувати землю та змушені займатися землеохоронною діяльністю.

З боку держави, першим шляхом у цій галузі є створення адміністративного механізму управління, який базується на встановленні норм, стандартів, правил землекористування та відповідних нормативних показників землекористувачам з охорони земель і довкілля. Однак цей шлях дорогий та малоефективний, оскільки вимагає постійного контролю та значного числа контролерів.

Значно ефективнішим є шлях економічного стимулювання, коли за допомогою різноманітних важелів (платежів, податкових пільг та покарань, цін на продукцію) держава робить більш вигідним матеріально, більш прибутковим, дотримання земельного законодавства і раціонального використання земель, ніж його порушення.

Отже, адміністрування, не пов’язане з матеріальною зацікавленістю, не може змусити землевласників і землекористувачів постійно, ефективно і дбайливо ставитись до використання землі і охорони довкілля. З другого боку, екологічні методи, не підсилені безпосереднім примусом у найбільш важливих економічних проблемах, теж не завжди забезпечують необхідний якісний рівень та терміни здійснення землеохоронної діяльності. При цьому слід враховувати, що деякі адміністративні та економічні методи переплітаються. Це, зокрема, для встановлення норм забруднення або ерозії ґрунтів і т. п.

Тому найкращих результатів можна досягти при розумному поєднанні економічної зацікавленості з достатньо жорстким контролем та позаекономічним примусом дотримання екології землекористування.

Контроль за використанням і охороною земель – це складова механізму управління. Його ефективність тим більша, чим на більш низькому рівні здійснюється механізм управління. В цілому ж це такі рівні, як землекористувач, село, селище, місто, район, область. Контроль повинен бути безперервним і вестись на основі оперативної земельно-кадастрової інформації та земле-впорядної документації на місцях.

6.2. Організаційно-економічні механізми

6.2.1. Оцінка земельних ресурсів

Економічна оцінка земель – це оцінка землі як природного ресурсу і засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві та як просторового базису в суспільному виробництві за показниками, що характеризують продуктивність земель, ефективність їх використання та дохідність з одиниці площі.

Економічна оцінка земель різного призначення проводиться для порівняльного аналізу ефективності їх використання. Дані економічної оцінки земель є основою грошової оцінки земельної ділянки різного цільового призначення.

Законодавче закріплення економічної оцінки земель вказує на те, що правові норми спрямовані на регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі одержання, обробки, збереження, поширення і використання даних оцінки у встановленому законодавством України порядку за визначеними показниками інформації про землю як природний ресурс, засіб виробництва у сільському і лісовому господарстві, а також як просторового базису в суспільному виробництві. Основними показниками, за якими проводиться економічна оцінка земель, є продуктивність земель, ефективність їх використання та дохідність з одиниці площі. Економічна оцінка земель як вид земельно-кадастрової діяльності має спільні ознаки з бонітуванням ґрунтів у частині визначення продуктивності сільськогосподарських угідь. Водночас аналіз показує, що економічна оцінка містить відомості не лише про природні властивості землі, а й дані економічного характеру щодо ефективності використання земель, рівня доходу з певної площі, які в свою чергу залежать від місця розміщення земельної ділянки, ринків збуту продукції, екологічного стану території чи регіону, транспортних сполучень тощо. Кадастрова інформація про продуктивність земель, ефективність їх використання та дохідність з одиниці площі визначається в умовних кадастрових гектарах або грошовому вираженні.

Значення економічної оцінки полягає в тому, що проведення такої оцінки поширюється на всі категорії земель. При цьому проведення економічної оцінки не змінює правового режиму земельних ділянок, не тягне за собою виникнення, зміну чи припинення земельних правовідносин. Дані економічної оцінки земель є основою грошової оцінки, земельних ділянок різного цільового призначення, а також основою інформацією в порівняльному аналізі цінності природних ресурсів, класифікації придатності земель тощо.

Таким чином, економічна оцінка є одним із інструментів регуляторної політики держави в галузі раціонального використання та охорони земель.

Грошова оцінка земельних ділянок визначається на рентній основі.

Залежно від призначення та порядку проведення грошової оцінки земельних ділянок, може бути нормативною і експертною.

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок використовується для визначення розміру земельного податку, втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель тощо.

Експертна грошова оцінка використовується при здійсненні цивільно-правових угод щодо земельних ділянок.

Грошова оцінка земельних ділянок є складовою частиною державного земельного кадастру. Тобто грошову оцінку земельних ділянок слід розглядати, як врегульований нормами чинного законодавства окремий вид земельно-кадастрової діяльності відповідних суб'єктів, спрямованої на одержання, поширення, використання інформації, необхідної для визначення розміру земельного податку, ринкової вартості земельних ділянок при укладенні цивільно-правових угод, а також для інших потреб.

Суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення грошової оцінки, регулюються нормами земельного, екологічного, інформаційного, цивільного, фінансового законодавства. Об'єктом правовідносин у сфері грошової оцінки земельних відносин є інформація щодо господарської і ринкової цінності земель окремих категорій та земельної ділянки за її місцем знаходження. Інформаційною базою для нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення є матеріали державного земельного кадастру про кількісну і якісну характеристику земель, бонітування ґрунтів, економічну оцінку земель, матеріали внутрішньогосподарського землевпорядкування, проекти формування територій і встановлення меж сільських, селищних рад, встановлення меж населених пунктів тощо. Вихідними даними для експертної грошової оцінки земельних ділянок несільськогосподарського призначення є: відомості Державного земельного кадастру (місцезнаходження, кількісна і якісна характеристика земельної ділянки, її правовий режим, функціональне використання, дані економічної та грошової оцінки); проект відведення земельної ділянки; відомості про природні, економічні, історико-культурні, екологічні та містобудівні особливості місцезнаходження земельної ділянки; дані про її інженерне облаштування та об'єкти нерухомого майна; дані про ціни продажу (оренди) подібних земельних ділянок, що склалися на ринку на момент оцінки.

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок є базою плати за землю.

Визначені у Земельному кодексі України норми щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва спрямовані на забезпечення раціонального використання і охорони особливо цінних земель сільськогосподарського призначення та земель лісового фонду з метою збереження їх кількісного і якісного стану. Втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва включають втрати сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості земель.

Відшкодуванню підлягають втрати сільськогосподарських угідь (ріллі, багаторічних насаджень, перелогів, сінокосів, пасовищ), лісових земель та чагарників як основного засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві внаслідок вилучення (викупу) їх для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським виробництвом.

Відшкодуванню підлягають також втрати, завдані обмеженням прав власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, або погіршенням якості угідь внаслідок негативного впливу, спричиненого діяльністю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави, а також у зв'язку з виключенням сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників із господарського обігу внаслідок встановлення охоронних, санітарних та інших захисних зон.

Втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва компенсуються незалежно від відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам.

Відшкодування втрат передбачає компенсацію суспільству негативних наслідків соціально-економічного, екологічного характеру, що настають внаслідок переведення особливо цінних земель сільськогосподарського призначення та лісового фонду до інших категорій земель, а також у разі обмеження землекористування чи погіршення якості земель як особливого національного надбання, що перебуває під особливою охороною держави. Об'єктом суспільних відносин, що виникають у зв'язку з відшкодуванням зазначених втрат, є не всі землі сільськогосподарського призначення, а лише сільськогосподарські угіддя, визначені у ЗК України, а саме: рілля, багаторічні насадження, перелоги, сінокоси, пасовища. Об'єктом таких відносин є лісові землі та земельні ділянки під чагарниками. При цьому ЗК України не дає визначення поняття «лісові землі». Тому при вирішенні питання щодо відшкодування втрат лісогосподарського виробництва слід керуватися нормами ст. 55 ЗК України, а також нормами Лісового кодексу України.

Відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва здійснюється незалежно від того, у якій власності перебувають зазначені угіддя. Важливим є те, що рілля, багаторічні насадження, перелоги, сінокоси, пасовища, лісові землі й землі під чагарниками втрачають свою функцію головного засобу виробництва у сільському і лісовому господарстві та вибувають з господарського обігу, або ж погіршується їхня якість чи встановлюється обмежений режим їх використання за цільовим призначенням. Втрати відшкодовуються громадянами і юридичними особами, яким надаються чи продаються передбачені у цій статті ЗК України сільськогосподарські та лісові угіддя або ж на користь яких встановлюються обмеження землекористування, охоронні та захисні зони.

Підставою для відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва є також погіршення якості угідь унаслідок негативного впливу, спричиненого діяльністю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави. Зазначені втрати відшкодовуються у разі виключення сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників із господарського обігу. Втрати відшкодовуються також унаслідок встановлення охоронних, санітарних та інших захисних зон. При цьому втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва слід відрізнити від збитків, що відшкодовуються власникам землі й землекористувачам при вилученні земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб. Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва регулюється постановою Кабінету Міністрів України «Про розміри та порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню» від 17 листопада 1997 р. Відповідно до цієї постанови розміри втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва визначаються на основі затверджених нормативів.

6.2.2. Плата за землю

Одним з основних принципів правового забезпечення раціонального використання і охорони земель є платність землекористування суб'єктів земельних відносин.

У земельному праві плата за землю розглядається як обов'язок власників землі і землекористувачів, метод регулювання земельних відносин з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, основне джерело надходжень до Державного і місцевого бюджетів з метою централізації коштів для фінансування програм і проектів щодо поліпшення якісного стану продук-

тивних земель та їх охорони від негативного антропогенного впливу. Плата за землю є самостійним правовим інститутом, який містить закріплену в чинному законодавстві України сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають між власниками землі й землекористувачами, а також органами державної влади та місцевого самоврядування щодо визначення розміру та порядку плати за використання земельних ресурсів, а також напрямів використання коштів, що надходять від плати за землю, відповідальності суб'єктів плати за землю, контролю за правильністю обчислення і справляння земельного податку.

Принцип платності використання землі є обов'язковим для всіх власників землі й землекористувачів. При цьому платність землекористування не варто плутати з платними способами набуття права власності чи права оренди земельної ділянки у порядку, передбаченому чинним законодавством України та локальними нормативно-правовими актами. У разі набуття права власності чи права користування земельною ділянкою, у тому числі на умовах оренди, на умовах договору купівлі-продажу чи інших цивільно-правових угод юридичні та фізичні особи, інші суб'єкти земельних правовідносин не звільняються від обов'язку здійснювати плату за землю у встановленому законодавством порядку. Після безоплатної приватизації земельних ділянок громадяни України не звільняються від обов'язку своєчасно у визначених розмірах здійснювати плату за використання приватизованої земельної ділянки, якщо інше не передбачено законами, іншими нормативно-правовими актами, рішеннями органів місцевого самоврядування.

Згідно з п. 2 ст. 206 ЗК України плата за землю справляється відповідно до закону. Це означає, що правову основу плати за землю складають закони. Водночас це не виключає того, що регулювання плати за землю не може здійснюватися на підставі інших законодавчих чи нормативно-правових актів, а також рішень органів державної влади та місцевого самоврядування, прийнятих у межах їх компетенції, якщо у законах України зазначається можливість регулювання плати за землю іншими законодавчими і нормативно-правовими актами чи рішеннями органів місцевого самоврядування. Крім чинного ЗК України, регулювання плати за землю здійснюється законами України «Про плату за землю» від 19 вересня 1996 р. (з наступними змінами і доповненнями), «Про оренду землі» від 6 жовтня 1998 р. «Про фіксований сільськогосподарський податок» від 17 грудня 1998 р., Бюджетним кодексом України, законами України про Державний бюджет на поточний рік, з питань оподаткування, функціонування вільних економічних зон в Україні, Указом Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів

малого підприємництва» від 3 липня 1998 р. (з наступними змінами і доповненнями), Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Даний перелік законів та законодавчих актів не є вичерпним.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про плату за землю» плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від грошової оцінки земель. Розміри податку за земельні ділянки, грошову оцінку яких не встановлено, визначають до її встановлення в порядку, визначеному цим Законом.

Об'єктом плати за землю є земельна ділянка, тобто частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними до неї правами (див. коментар до ст. 79 ЗК України).

Суб'єктами плати за землю є власники землі, власники земельних часток (паїв), землекористувачі, у тому числі орендарі. Власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі, крім орендарів та інвесторів – учасників угоди про розподіл продукції, сплачують земельний податок. За земельні ділянки, надані в оренду, справляється орендна плата. Плата за землю запроваджується з метою формування джерела коштів для фінансування заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, відшкодування витрат власників землі й землекористувачів, пов'язаних з господарюванням на землях гіршої якості, ведення земельного кадастру, здійснення землеустрою та моніторингу земель, проведення земельної реформи та розвитку інфраструктури населених пунктів.

6.2.3. Стимулювання раціонального використання та охорони земель

Закріплені у Земельному кодексі України норми визначають регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі виконання комплексу економічних заходів з метою забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель. Застосування економічних важелів впливу на поведінку юридичних та фізичних осіб, як суб'єктів земельних правовідносин, спрямоване, насамперед, на позитивне виконання ними обов'язків власників землі й землекористувачів щодо підвищення родючості ґрунтів та збереження корисних властивостей землі. Водночас органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані створювати такі економіко-правові умови, які б спонукали власників землі і землекористувачів добровільно, без будь-яких засобів примусового впливу на їх діяльність, брати безпосередню участь у виконанні заходів, пов'язаних з раціональним використанням та охороною земель за ринкових умов.

Земельний кодекс України закріплює систему економічних стимулів, застосування яких має підвищити зацікавленість власників землі й землекористувачів в оптимальному використанні своїх земель, у запобіганні негативному впливу господарської діяльності на кількісний та якісний стан сільськогосподарських, лісгосподарських та інших угідь, у поліпшенні екологічного стану земельних ділянок. Серед таких стимулів законодавець визначає надання податкових і кредитних пільг, звільнення від плати за земельні ділянки, дотації і компенсації громадянам та юридичним особам, які виконують заходи, пов'язані з раціональним використанням та охороною земель. Зазначені види економічного стимулювання можуть бути застосовані лише на підставах і в порядку, передбачених цією статтею ЗК та чинним законодавством України. Зокрема, юридичні особи та громадяни можуть мати податкові й кредитні пільги, якщо за власні кошти здійснюють заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель. Так, Законом України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки» від 21 вересня 2000 р. визначається, що основними завданнями Програми у сфері охорони та відтворення земельних ресурсів є: оптимізація площ сільськогосподарських угідь та зменшення ступеня їх розораності; удосконалення структури земель сільськогосподарського призначення та їх збагачення природними компонентами; впровадження ґрунтозахисної системи землеробства з контурно-меліоративною організацією території; обмеження руйнівного інтенсивного використання екологічно уразливих земель; здійснення консервації сільськогосподарських угідь з дуже змитими та дуже дефльованими ґрунтами на схилах крутизною понад 5–7 градусів. При цьому основними джерелами фінансового забезпечення цих заходів є кошти державного і місцевих бюджетів, фондів охорони навколишнього природного середовища у складі бюджетів усіх рівнів, гранти міжнародних екологічних організацій тощо. Водночас Програма може здійснюватися підприємствами всіх форм власності.

Підстави і порядок економічного стимулювання суб'єктів землеволодіння і землекористування до здійснення заходів щодо розвитку і підтримки екологічної мережі мають бути визначені у спеціальному законі, необхідність розробки якого назріла. У разі виконання такими підприємствами визначених у Програмі заходів, їм можуть надаватися податкові пільги в порядку, передбаченому законами України про оподаткування підприємств, Законом України «Про плату за землю» та іншими законодавчими актами. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про плату за землю» від 3 липня 1992 р. Верховна Рада АР Крим, обласні, міські, селищні та сільські ради можуть встановлювати пільги щодо плати за землю: часткове звільнення на певний строк, змен-

шення суми земельного податку лише за рахунок коштів, що зараховуються на спеціальні бюджетні рахунки відповідних бюджетів. Зазначені органи державної влади та місцевого самоврядування можуть також приймати рішення щодо звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами.

Одним із видів економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель є виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини. Правове регулювання фінансово-земельних відносин, що виникатимуть у такому випадку, здійснюється на основі норм Бюджетного кодексу України та законів України про Державний бюджет на поточний рік. Так, відповідно до ст. 91 Бюджетного кодексу України до видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на програми природоохоронних заходів місцевого значення, регулювання земельних відносин. Згідно зі ст. 32 Закону України «Про Державний бюджет України на 2002 рік» кошти, які надходять до спеціального фонду Державного бюджету в рахунок відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, спрямовуються на освоєння нових земель, підвищення родючості ґрунтів і продуктивності земель лісового фонду, поліпшення угідь та охорони земель.

Ст. 205 ЗК України містить норму, відповідно до якої передбачається здійснення компенсації з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини (щодо суті консервації земель); однак джерела, підстави і порядок проведення такої компенсації у чинному законодавстві України поки що не врегульовані. Тому застосувати цю норму щодо здійснення такої компенсації з бюджетних коштів практично неможливо.

Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель передбачене в Земельному кодексі (ст. 205), спрямоване воно на підвищення зацікавленості власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, у збереженні та відтворенні родючості ґрунтів, на захист земель від негативних наслідків виробничої діяльності і включає такі методи:

- надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель;
- виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини;

- звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами;
- компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини.

Ці методи хоч і визначені законодавчо, але порядок їх застосування поки що не встановлено, тому на практиці механізм економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель не задіяно. Вважати цей перелік вичерпним не слід, оскільки його потрібно конкретизувати та доповнити новими методами.

Суб'єкти аграрного природокористування повинні економічно стимулюватись за конкретні, зрозумілі їм і суспільству заходи, що проводяться за їх кошти й піддаються простому визначенню та прямо або опосередковано будуть забезпечувати стійкість агроландшафтів і суміжно розташованих водних об'єктів. До таких заходів (показників) належать:

- здійснення консервації орних земель та інших видів сільськогосподарських угідь;
- будівництво протиерозійних гідротехнічних споруд;
- створення полезахисних лісосмуг, лісових насаджень у водоохоронних зонах річок та навколо водойм, у ярах та балках;
- засипка та виположування ярів;
- терасування крутих схилів;
- окультурення природних кормових угідь;
- проведення хімічної та гідротехнічної меліорації ґрунтів;
- протиерозійний обробіток ґрунту.

Всі вони увійшли до переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.1996 р. До зазначеного переліку показників ще потрібно додати підвищення родючості земель і виробництво сільськогосподарської продукції без застосування мінеральних добрив та хімічних засобів захисту рослин.

Механізм економічного стимулювання землекористувачів за підвищення родючості ґрунту на їх земельних ділянках може стати важливим елементом системи державного управління аграрним землекористуванням. Так, А. М. Третяк і З. С. Хапіцька до основних показників економічного стимулювання землевласників та землекористувачів, які займаються сільськогосподарським виробництвом, віднесли зниження втрат родючого шару ґрунту, підвищення вмісту гумусу, родючості ґрунту та інших корисних властивостей землі. Але, перш ніж розпочати практичне застосування механізму економіч-

ного стимулювання, потрібно на теоретичному рівні вирішити два принципових моменти: хто має платити за приріст родючості землі? коли такі платежі повинні здійснюватись?

Користування землею може бути постійним або тимчасовим на правах оренди. Постійним визнається землекористування без заздалегідь установленого строку. Тимчасове користування на умовах оренди, коли земельні ділянки надаються на визначений строк. Це означає, що компенсація тимчасовому землекористувачу за підвищення родючості землі має відбуватися після закінчення терміну користування нею, незалежно від того чи буде поновлене йому право на користування цією земельною ділянкою на майбутній період, чи воно перейде до іншої особи. Для постійного землекористувача повинен визначатися період, за який здійснюється йому компенсація за набуту родючість. Оскільки в постійне користування можуть надаватися лише землі державної форми власності, то ця періодизацію мають встановлювати органи державного управління.

Такий період може включати різний проміжок часу, але його не варто визначати меншим ніж 5 років. Пояснюється це двома обставинами: по-перше, природну родючість землі за рік – два не підвищити, для цього потрібен більш тривалий час; по-друге, Указом Президента України “Про суцільну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення” передбачено проведення обов’язкової суцільної агрохімічної паспортизації усіх видів сільськогосподарських угідь через кожні 5 років (на осушуваних та зрошуваних землях кожні 3 роки). Агрохімічне дослідження ґрунтів є основою для проведення їх бонітування та вираження родючості ґрунту і єдиним показником кількості балів. Тому його дані також можуть бути використані й для цілей економічного стимулювання землекористувачів за підвищення родючості земель.

Відшкодовувати землекористувачу витрати на підвищення родючості ґрунту повинен власник землі. Держава, як власник, компенсує свої витрати на виплату компенсації за приріст родючості за рахунок того, що новий землекористувач (чи той самий) буде сплачувати більшу суму земельного податку, оскільки бонітет землі та її вартість (грошова оцінка) будуть вищими. Приватний власник, завдяки зростанню вартості землі, одержує можливість більш вигідно продати її або ж збільшити вартість оренди при здачі земельної ділянки в тимчасове користування на новий строк і також зможе повернути понесені ним витрати на компенсацію землекористувачу за набуту родючість ґрунту. Отже, у будь-якому випадку власник землі повинен купувати набутий приріст родючості, який є власністю землекористувача, як наслідок вкладення грошей та праці в поліпшення якості землі. Якщо ж за час користування земельною ділянкою землекористувач погіршив її родючість, – він повинен сплатити власнику компенсацію за вчинену шкоду.

Механізм фінансово-економічного заохочення землекористувачів до здійснення землеохоронних заходів ґрунтується на системі методів прямого та побічного стимулювання. Система прямого економічного стимулювання повинна базуватися на безпосередньому субсидуванні та охоплювати такі основні методи (табл. 6.1).

Таблиця 6.1.

Система прямого економічного стимулювання землекористування за здійснення землеохоронних заходів

№ п/п	Заходи	Методи стимулювання
1	2	3
1	Консервація орної землі шляхом залуження	Щорічне відшкодування частини неoderжаного доходу Компенсація вартості насіння трав та витрат на їх посів
2	Консервація ріллі та інших сільськогосподарських угідь способом заліснення	Щорічні рентні виплати за консервацію деградованих земель Компенсація вартості посадкового лісоматеріалу та витрат на посадку рослин і догляд за ними до змикання крон
3	Противерозійний обробіток ґрунту	Надання субсидії на придбання ґрунтозахисної техніки Погектарні виплати за проведення противерозійних агротехнічних заходів на сільськогосподарських угіддях
4	Створення полезахисних лісосмуг	Щорічне відшкодування неoderжаного доходу з площ угідь, зайнятих насадженнями Компенсація витрат на створення та догляд за насадженнями до змикання крон
5	Створення насаджень вздовж берегів річок, водойм, в ярах і балках	Компенсація витрат на створення насаджень
6	Будівництво противерозійних гідротехнічних споруд	Відшкодування витрат на будівництво споруд. Щорічні компенсації неoderжаного доходу з площ угідь, зайнятих спорудами

1	2	3
7	Засипка і виположування ярів	Компенсація витрат на проведення робіт
8	Терасування крутих схилів	Відшкодування витрат на проведення робіт
9	Окультурення природних кормових угідь	Компенсація витрат на придбання насіння та проведення культуртехнічних робіт
10	Проведення хімічної меліорації ґрунтів	Відшкодування витрат на придбання меліорантів (вапно- та гіпсовмісних матеріалів) та виконання меліоративних робіт
11	Підвищення родючості земель	Періодичні виплати за приріст родючості ґрунтів

Подібна система економічного стимулювання природоохоронних заходів повинна розвиватися на основі пільгового режиму оподаткування, різних видів пільгового кредиту, інших методів, які дають змогу виконувати роботи без виділення коштів з бюджету, за рахунок накопичення сільськогосподарськими товаровиробниками власних ресурсів. Різні види податкових пільг та пільгового кредиту впроваджуються у межах податкової та кредитно-фінансової політики для стимулювання інвестиційної активності сільськогосподарських товаровиробників щодо використання сучасних науково-технічних досягнень з метою заміни старої, екологічно деструктивної, і впровадження нової, природоохоронної та ресурсозберігаючої технічної бази та технологій виробництва, а також для створення природоохоронної інфраструктури. **Реалізація економічного стимулювання землеохоронної діяльності на практиці можлива за допомогою таких конкретних методів:**

1. Звільнення від плати за землю площ:

- а) законсервованих сільськогосподарських угідь;
- б) зайнятих під створення полезахисних лісосмуг;
- в) зайнятих протиерозійними гідротехнічними спорудами.

2. Звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їхнього стану, в період передбачений проектом проведення робіт.

3. Надання податкових пільг за рахунок прискореної амортизації:

- а) ґрунтозахисної техніки;
- б) протиерозійних гідротехнічних споруд.

4. Звільнення від податків тієї частини прибутків, яка спрямовується на розв'язання екологічних проблем.

5. Надання пільгових кредитів та позичок на придбання протиерозійної техніки для обробітку ґрунту, будівництво протиерозійних гідроспоруд, здійснення лісомеліорації, хімічної меліорації ґрунтів, інших землевідновлювальних та природоохоронних заходів.

Доцільно також розробити, законодавчо закріпити і впровадити систему заліку в рахунок платежів за використання земельних (сплати фіксованого сільськогосподарського податку) тих коштів, які суб'єкт аграрного землекористування витратив на виконання землеохоронних заходів. Така система також виконує роль дієвого економічного стимулятора впровадження природозберігаючих заходів, оскільки частина платежів за використання земельних ресурсів трансформується у джерело інвестицій природоохоронного призначення і залишається у сільськогосподарського товаровиробника у вигляді інвестиційної податкової субсидії. В умовах економічної кризи, коли засоби прямого економічного стимулювання раціонального землекористування та охорони земель не можуть активно розвиватися, через дефіцит фінансових ресурсів у держави, подібна система стимулювання є основним засобом нагромадження коштів на природоохоронні інвестиції.

Також важливою складовою частиною механізму заохочення суб'єктів сільського господарства до оптимізації землекористування є методи економічного стимулювання концентрації землеволодінь та землекористувань. На жаль сьогодні в практиці агроекологічного регулювання України вони, а також методи економічного стимулювання землеохоронної діяльності поки що не використовуються. Проте з початком процесу консолідації земель в сільському господарстві застосування вище вказаних методів та методів економічного стимулювання землеохоронної діяльності є обов'язковою умовою забезпечення раціонального використання та охорони земель.

6.3. Організаційно-фінансові механізми

Стимулювання інтенсивного та економічно ефективного використання земельних ресурсів у сільському господарстві автоматично не вирішує екологічних проблем галузі. Потрібне застосування спеціальної групи методів, які за допомогою фінансово-економічних засобів змогли б господарюючі суб'єкти зацікавити у проведенні заходів щодо захисту й відтворення продуктивної

сили землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву, оздоровлення природного середовища сільської місцевості. Тобто мова йде про методи економічного стимулювання охорони земель та агроландшафтів.

Ці методи хоч і визначені законодавчо, але порядок їх застосування поки що не встановлено, тому на практиці механізм економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель не задіяний. Одночасно, вважати цей перелік вичерпним не слід, оскільки його потрібно конкретизувати та доповнити новими методами.

Проблема раціонального використання та охорони, особливо земель сільськогосподарського призначення нині набула надзвичайної ваги. Здійснення земельної реформи, розвиток ринкових відносин супроводжуються розшаруванням економічних інтересів землевласників і землекористувачів щодо характеру та інтенсивності використання землі як засобу сільськогосподарського виробництва. Значно зростає кількість суб'єктів землекористування та управління земельними ресурсами, урізноманітнюються форми господарювання на землі. Передача землі у приватну власність здавалося б посилить зацікавленість господаря у раціональному бережливому використанні землі. Проте тут у дію вступають інші чинники землекористування, що носять інколи відверто деструктивний характер.

Прийняття нової редакції ЗК України, Законів України “Про землеустрій”, “Про охорону земель” зумовлює необхідність обґрунтування нових організаційно-економічних механізмів регіональної агроекологічної політики управління раціональним використанням та охороною сільськогосподарських угідь, збереженням і відтворенням родючості ґрунтів.

У зв'язку з цим, структурні моделі організаційно-економічних механізмів управління в галузі використання і охорони земель, будуть мати такий вигляд (рис. 6.2, 6.3). Для забезпечення реалізації зазначених моделей організаційно-економічних механізмів відповідно до ст. 27 Закону України “Про охорону земель” Кабінет Міністрів України повинен прийняти Порядок економічного стимулювання заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів, а також коли необхідно розробити відповідні методики. У зв'язку з відсутністю такого порядку та методик оцінки ефективності заходів ці механізми повністю не можуть бути застосовані в практиці управління земельними ресурсами.

Так, наприклад, за 2000–2001 роки на виконання землеохоронних заходів (рекультивация порушених земель) у Київській області було використано 200 тис. грн бюджетних та коштів які надійшли від втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництв. Водночас, на стимулювання землеохоронних заходів не використано жодної гривні.

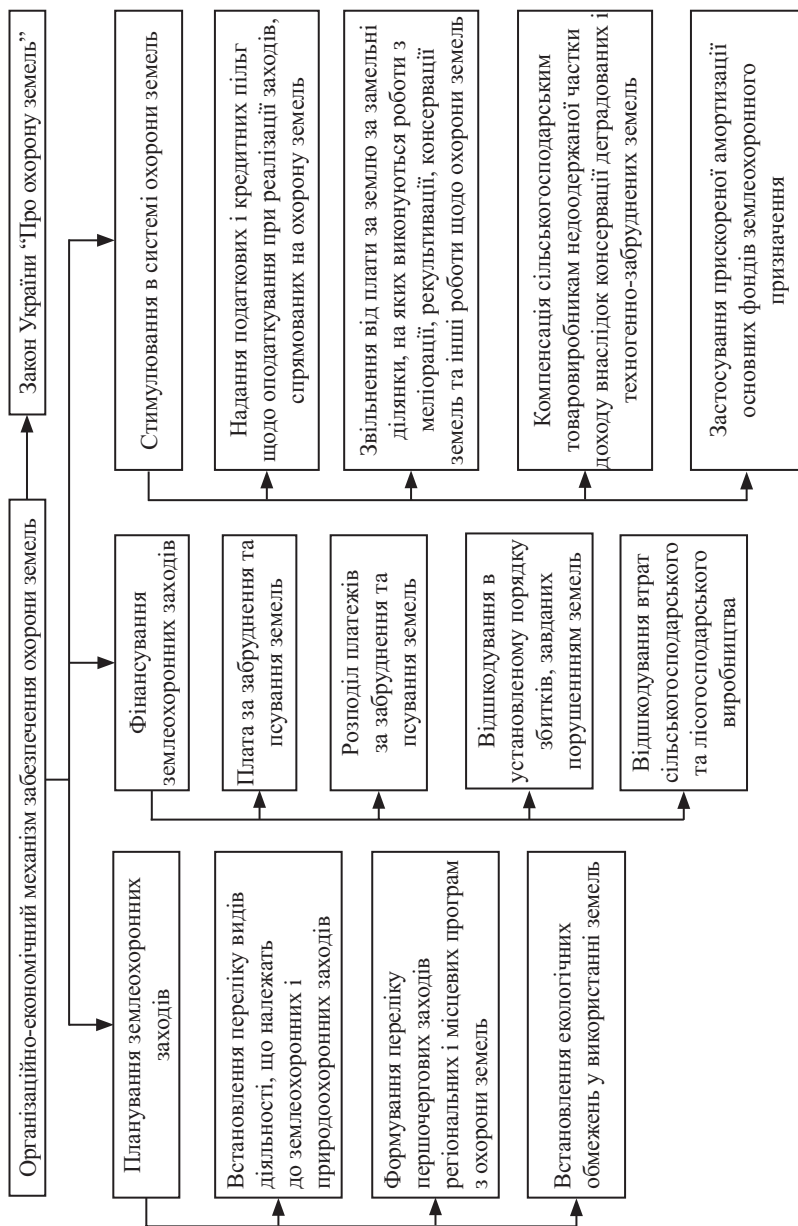


Рис. 6.3. Структурна модель організаційно-економічного механізму землеохоронної діяльності

Відсутній і конкретний перелік заходів з поліпшення продуктивності земель та їх охорони, тоді як суб'єкти аграрного земле- і природокористування повинні економічно стимулюватись за конкретні, зрозумілі їм і суспільству заходи, що проводяться за їх кошти й піддаються простому визначенню та прямо або опосередковано будуть забезпечувати стійкість агроландшафтів та суміжно розташованих земельних об'єктів. До таких заходів на регіональному рівні слід віднести:

- здійснення консервації орних земель та інших сільськогосподарських угідь;
- будівництво протиерозійних гідротехнічних споруд;
- створення полезахисних лісосмуг, лісових насаджень у водоохоронних зонах річок та навколо водойм, у ярах та балках;
- окультурення природних кормових угідь;
- проведення хімічної та гідротехнічної меліорації ґрунтів;
- протиерозійний обробіток ґрунту.

Всі вони увійшли до переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.1996 р. і повинні фінансуватися за рахунок державного бюджету.

6.4. Землевпорядні механізми управління земельними ресурсами

6.4.1. Зонування земель

Зонування земель – це їх розмежування з виділенням особливих зон і визначенням для кожної з них цільового призначення, пріоритетних функцій і відповідних режимів землекористування.

Особливе поширення зонування земель одержало в західноєвропейських країнах, США і Канаді, де зони визначають основні напрями розвитку землекористування на перспективу.

Зонування земель здійснюють на основі схем землевпорядкування, схем використання й охорони земельних ресурсів, природоохоронної, землевпорядної, містобудівної й іншої документації на рівні регіонів і їх муніципальних утворень.

Рішення із зонування земель приймають, виходячи з таких основних принципів щодо комплексної їх організації:

- орієнтації на інтенсивне використання і раціональну організацію;
- установа науково обґрунтованого балансу земель різного призначення, збереження особливо охоронних природних територій, сільськогосподарських угідь і місцевостей з цінною історико-культурною спадщиною і створення необхідної інженерно-транспортної інфраструктури;
- чіткого розмежування земель сільськогосподарського, лісгосподарського, природоохоронного призначення й урбанізованих територій із закріпленням у законодавчому порядку відповідних режимів їхнього функціонального використання;
- раціонального використання природних ресурсів;
- охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки;
- забезпечення найбільш сприятливих організаційно-територіальних умов для ведення сільського господарства.

До складу земель поселень, наприклад, можуть входити земельні ділянки, віднесені згідно містобудівних регламентів до наступних територіальних зон:

- житлова;
- суспільно-ділова;
- виробнича;
- інженерних і транспортних інфраструктур;
- рекреаційна;
- сільськогосподарського використання;
- спеціального призначення;
- військових об'єктів;
- інші територіальні зони.

Матеріали із зонування земель виготовляють у складі текстової і графічної частин.

У текстовій частині обґрунтовують умови встановлення зон, їхньої границі, площі земельних угідь і т. п.

Графічна частина включає схематичну оглядову карту, на якій у кольорі показують розташування кожної з установлених зон. Масштаб карти залежить від розміру території зонування і може бути:

- для території регіонів України – 1 : 100 000 ... 1 : 250 000;
- адміністративних районів – 1 : 25 000 ... 1 : 50 000;
- території сільських та селищних рад, що знаходяться в межах адміністративних районів, – 1 : 10 000 ... 1 : 25 000.

Схеми зонування поселень відповідно до містобудівних вимог у залежності від розміру території затверджують постановою відповідних органів влади або рішенням органів місцевого самоврядування.

Розміщають об'єкти промислового, сільськогосподарського, житлово-цивільного і рекреаційного будівництва, об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури, установлюють режими використання територій, планують використання земель відповідно до встановлених зон.

Зміна форм власності на землю, купівлю, продаж і оренду земельних ділянок, установлення плати за землю здійснюють, дотримуючи вимоги зонування територій і режим використання земель.

Специфічною формою планування використання та охорони земель є їх зонування, яке здійснюється у межах населених пунктів.

Зонування земель у межах населених пунктів нерозривно пов'язане з плануванням і забудовою територій, правове регулювання яких здійснюється Законом України «Про планування і забудову територій» та іншими нормативними актами. Зонування земель реалізується шляхом розроблення відповідного плану, який є елементом місцевих правил забудови. Такі правила є нормативно-правовим актом, який установлює порядок планування і забудови та іншого використання територій, окремих земельних ділянок, а також перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання територій і окремих земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування.

Згідно із Законом України «Про планування і забудову територій» місцеві правила забудови розробляються для міст Києва та Севастополя, міст обласного значення, республіканського значення АР Крим. Для інших населених пунктів такі правила розробляються і затверджуються відповідними радами. Вони мають узгоджуватися з регіональними правилами забудови.

Місцеві правила складаються з двох частин: текстової та графічної. Саме у текстовій частині місцевих правил забудови визначається перелік переважних і допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон. Що ж стосується графічної частини місцевих правил – плану зонування, то на ньому встановлюється поділ території населеного пункту на зони з допустимими та переважними видами використання земельних ділянок.

План зонування та перелік переважних і допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок розробляються для всієї території населеного пункту або окремої його частини.

Для кожної окремої зони згідно з державними будівельними нормами встановлюються єдині умови і обмеження забудови та іншого використання земельних ділянок, які стосуються:

- граничнодопустимої поверховості будинків і споруд та щільності забудови;
- мінімальних відступів будинків і споруд для червоних ліній, ліній регулювання забудови, меж суміжних земельних ділянок;
- вимог до впорядкування доріг та під'їздів до будинків і споруд, місць паркування транспортних засобів;
- вимог до забезпечення експлуатації інженерно-транспортної інфраструктури, озеленення та впорядкування територій, утримання будинків і споруд;
- переліку обмежень використання земельних ділянок (містобудівних, інженерних, санітарно-епідеміологічних, природоохоронних, історико-культурних);
- інших вимог.

Зонування земель здійснюється відповідно до затверджених в установленому законом порядку стандартів, норм і правил, і є одним з основних документів стратегічного управління.

До землевпорядних дій із зонування земель відноситься також кадастрове зонування. Кадастрове зонування включає:

- встановлення меж обмежень щодо використання земель;
- встановлення меж кадастрових зон та кварталів;
- встановлення меж оціночних районів та зон;
- створення системи кадастрових номерів (кадастрова нумерація земельних ділянок).

Порядок кадастрового зонування визначається Державним комітетом України по земельних ресурсах.

6.4.2. Землевпорядно-оптимізаційні механізми

В результаті реформування земельних відносин і реорганізації сільськогосподарських підприємств, приватизації їх земель виникла складна система колективних і одноосібних, крупних і дрібних землекористувань, які мають різноманітний правовий статус – Власність, оренда і т. д. Процес становлення цієї системи не завершився. Продовжується перерозподіл земель на території колишніх колгоспів і радгоспів, з'явилось багато землевласників в особі власників земельних часток, селянських господарств та орендарів. Значними площами сільськогосподарських земель, які були передані до земель запасу і резервного фонду, розпоряджаються районні державні адміністрації. Усе це суттєво ускладнило земельні відносини та використання земель, порушило внутрігосподарські і міжгосподарські зв'язки, організацію виробництва, праці та управління.

При цьому мали місце спонтанність і суперечливість процесу перерозподілу земель, реорганізації сільськогосподарських підприємств і привати-

зації їх земель, які привели до посилення виснажливого використання сільськогосподарських угідь, розвитку процесів їх деградації, скорочення об'ємів меліорації земель, повсюдного порушення організації території, яка склалася, скорочення площ продуктивних земель, зниження урожайності сільськогосподарських культур.

Для цілеспрямованого вирішення всього кола проблем, які утворилися відповідно до ст. 183 Земельного кодексу України, ст. 2 Закону України “Про землеустрій” та ст. 25 Закону України “Про охорону земель”, здійснюється землеустрій як комплекс заходів щодо організації раціонального використання та охорони земель, формування та організації території об'єктів землеустрою з урахуванням їх цільового призначення, обмежень у використанні та обмежень (обтяжень) правами інших осіб (земельних сервітутів), збереження і підвищення родючості ґрунтів. Найбільш прийнятною формою розробки таких заходів із розвитку території є схеми землеустрою адміністративно-територіальних утворень (районів) та проекти землеустрою сільських Рад, які володіють чітко вираженим ступенем відокремленості, взаємозв'язками, які історично склалися, природними, економічними і соціальними умовами господарювання, єдністю цілей і завдань, які реалізуються в межах їх границь.

Оскільки розробка проектів землеустрою на основі районних схем землеустрою повинна стати нормою, то проекти землеустрою щодо впорядкування території сільських рад повинні бути логічним продовженням та інструментом реалізації схеми.

Разом з тим, складові частини проектів, які вирішувались в схемах землеустрою району, повинні в проектах бути вже як результат схеми із необхідними уточненнями і відповідною деталізацією. Такий підхід до розробки схем і проектів повинен враховуватись при проведенні підготовчих робіт і розробці проектних пропозицій.

Використовуючи методичні підходи з оптимізації землекористування, наприклад, в проекті організації території Козинської сільської ради Миронівського району Київської області, визначені обсяги та напрями консервації деградованих і малородючих орних земель в межах сільської ради за видами деградації.

В результаті запроєктованих заходів була сформована оптимізована структура земельних угідь (табл. 6.2).

Реалізація запропонованих заходів по консервації деградованих і малородючих ґрунтів орних земель дозволить отримати оптимальну в екологічному відношенні структуру земельного фонду Козинської сільської ради. Це відбудеться за рахунок збільшення площі еколого-стабілізуючих угідь: сіножатей і

пасовищ. Разом із тим, відбудеться зменшення орних земель. Лісистість території збільшиться на 13,7 га за рахунок інших земель, тобто ярів, пісків.

Специфіка земельних відносин полягає в наявності значного числа обтяжень і обмежень прав для власників та користувачів земельних ділянок.

Таблиця 6.2.

Існуюча та екологічно оптимізована структура земельного фонду на території Козинської сільської ради Миронівського району Київської області

Угіддя	Структура		
	існуюча	оптимізована	зміни (+, -)
Загальна площа	4767,98	4767,98	-
Сільськогосподарські угіддя	3811,8	3811,8	-
у т. ч.: рілля	3519,1	3331,9	- 187,2
Багаторічні насадження	55,4	55,4	-
Сіножаті	130,1	226,3	+ 96,2
Пасовища	107,2	198,2	+ 91,0
Ліси та інші лісовкриті землі	651,0	664,7	+ 13,7
Болота	23,3	23,3	-
Інші землі	261,28	247,58	- 13,7
Води	20,6	20,6	-

Створення зон особливого режиму використання земель вздовж та навколо певних об'єктів обмежує права власників землі і землекористувачів щодо використання земельних ділянок, господарської діяльності і обтяження їх правами інших осіб. Обмеження прав власників землі і землекористувачів щодо використання земельних ділянок у господарській діяльності і обтяження їх правами інших осіб виникають, як правило у зв'язку з тим, що ці землі знаходяться всередині або примикають до території об'єктів, які особливо охороняються, або розміщені поблизу шкідливих виробництв чи в зонах перспективної забудови, розвіданих корисних копалин, торфу і підземних вод, або по них прокладено різні комунікації. Тобто, земельні ділянки знаходяться в зоні дії режимоутворюючих об'єктів, які визначають відповідний правовий режим використання цих ділянок.

Наприклад, до основних режимоутворюючих об'єктів Козинської сільської ради відносяться:

- 1) об'єкти історичної й культурної спадщини;
- 2) водні об'єкти;

- 3) сільськогосподарські виробництва і об'єкти;
- 4) комунально-складські об'єкти;
- 5) транспортні комунікації і споруди;
- 6) лінії зв'язку, радіотехнічні об'єкти;
- 7) електричні мережі і споруди;
- 8) газові мережі і споруди.

У процесі землевпорядкування території сільської ради на графічний матеріал наносяться лінії проходження інженерних комунікацій та виявляються режимоутворюючі об'єкти і визначаються межі обмежень та земельних сервітутів відповідно до нормативів.

В результаті розробки проекту землеустрою формується перелік видів землевпорядних робіт та їх обсяги, які є базою для розробки управлінських дій.

Реалізація проекту землеустрою шляхом здійснення комплексу організаційних, еколого-економічних, соціально-правових та інших заходів з урахуванням особливостей реформування земельних відносин покладається на районний відділ земельних ресурсів, що дозволяє мінімізувати деградаційні процеси та створити стійку агроекономічну систему нарощування біоресурсного потенціалу земель, підвищити економічну ефективність їх використання, зменшити вплив деградації земель на здоров'я населення.

Складність і важливість земельної реформи не дають змоги здійснити її швидко й безболісно. Це – дуже відповідальний і довготривалий процес, який повинен базуватися на глибоко продуманому проведенні комплексу землевпорядних робіт, раціональному використанні та охороні земель. Тільки таким шляхом можна досягти очікуваного результату.

В умовах широкомасштабного здійснення земельної реформи на території сільськогосподарських підприємств України відбуваються значні перетворення, які змінили організаційно-правові та організаційно-територіальні форми власності на землю і господарювання на ній, земельні відносини, порушили організацію виробництва й управління ним, знизили ефективність використання земельних та інших ресурсів. У результаті земельних перетворень значно зросла кількість сільськогосподарських та інших землеволодільців і землекористувачів: порушилися їхні межі, площі, організація виробництва, території.

Так, за роки земельної реформи в Україні землекористувачів і землеволодільців збільшилося з 0,8 до більш як 23 млн. Крім того, на території колишніх колгоспів та радгоспів утворилося понад 41 тис. селянських (фермерських) господарств і 6,8 млн власників земельних часток (паїв). Поява такої кількості нових користувачів та власників землі дуже ускладнила регулювання земельних відносин, порушила організацію території господарств, що призвело до далекоземелля, черезсмужжя, вкраплення і неправильного встановлення меж новоутворених формувань.

Основним напрямом сучасного землеустрою є оптимізація ландшафтних систем у гармонійному поєднанні економічних, соціальних, екологічних інтересів суб'єктів земельних відносин. Головним принципом створення оптимальних середовище-формуючих та рекреаційних форм в агроландшафтах (природні луки і пасовища, ліси й захисні лісові насадження, стави, території природоохоронного фонду та інші природні об'єкти) має бути екологічна гармонізація їх із природним середовищем і господарською діяльністю землекористувачів.

Крім того, в межах новоутворених сільськогосподарських підприємств з'явилися значні площі земель, що потребують особливого режиму та умов використання, які мають обмеження і земельні сервітути.

Досвід нашої держави і практика зарубіжних країн показують, що реальним механізмом наведення порядку у використанні земель, регулюванні земельних відносин і впорядкуванні території існуючих та новоутворених формувань може бути тільки землеустрій, у процесі якого розв'язуються правові, соціально-економічні, екологічні та найголовніше – економічні завдання. Тому всі дії, пов'язані з перерозподілом земель, утворенням нових землеволодінь і землекористувань, організацією використання та охорони земель, слід здійснювати тільки в порядку землеустрою, на підставі проектів землевпорядкування території з відповідним економічним і ґрунтово-екологічним обґрунтуванням.

У наш час роль та значення землеустрою помітно зменшилася. Так, на початку проведення земельної реформи в Україні за рік складалося до 600 проектів землеустрою, а тепер – одиниці. Це пояснюється тим, що у структурі землевпорядних робіт за вказаний період з'явилися земельно-кадастрові види робіт, які відповідали фіскальним і політичним цілям держави (перерозподіл земель, їх роздержавлення та приватизація, збір земельного податку).

Зниження ролі держави у здійсненні землеустрою призвело до втрати функції планування як основної в системі управління земельними ресурсами, що порушило комплексність у проведенні землевпорядних робіт.

Так, при реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств (станом на 01.04.2005 р.) було створено 11 789 нових агроформувань, з яких 11 745 – приватні господарства.

Як правило, ці новоутворені господарства використовують свої земельні ділянки без належної організації їхньої території та відповідної науково обґрунтованої системи чергування культур, що призводить до виснаження і втрати родючості ґрунтів.

А це значить, що потрібно скоригувати території цих господарств, відновити ґрунтові обстеження як базові для диференціації землі за напрямками використання, оновити планово-картографічний матеріал та розробити

проекти землеустрою з коригуванням сівозмін і розробкою бізнес-планів на кожне господарство.

В основі проекту землеустрою господарства повинна знаходитись агро-екологічна оцінка його території, що забезпечить раціональне використання земель, оптимізацію складу і розміщення земельних угідь, сільськогосподарських культур та системи сівозмін.

З метою поліпшення організації використання сільськогосподарських угідь, охорони і відтворення родючості ґрунтів у проектах землеустрою обов'язково мають визначитись обсяги щодо вилучення малопродуктивної ріллі з активного обробітку з урахуванням природних, економічних умов конкретного регіону, сільськогосподарського підприємства, даних агрохімічної паспортизації.

Крім того, в проекті землеустрою повинне бути і правове обґрунтування (встановлення правового режиму та умов користування землею, оформлення прав власності або користування і підготовка документів, які посвідчують це право, створення умов для регулювання внутрішньогосподарських земельних відносин). Важливу роль у складанні проектів землеустрою новоутворених формувань повинні відіграти система Інституту землеустрою, яка має певний досвід у проведенні вказаних робіт, а також необхідні плано-картографічні матеріали.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що в ході земельної реформи органи управління земельними ресурсами не використовували землекустрий, як один із основних механізмів управління.

6.5. Організаційно-правові засади регулювання ринку земель

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

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

На загальнодержавному рівні передбачається прийняття нормативно-правових актів із питань:

- розмежування земель державної і колективної власності;
- реєстрації земельних ділянок несільськогосподарського призначення, інших об'єктів нерухомого майна та прав на них;

- розподілу і перерозподілу земель;
- розроблення основних засад і способів приватизації земель;
- надання земельних ділянок несільськогосподарського призначення у користування державним підприємствам, установам, організаціям;
- примусового викупу земельних ділянок несільськогосподарського призначення для задоволення державних чи громадських потреб;
- планування територій населених пунктів і розроблення місцевих правил забудови територій населених пунктів;
- удосконалення основних засад справляння плати за землю;
- ведення державного земельного кадастру;
- організації землеустрою і землевпорядкування;
- здійснення державного контролю за використанням землі власниками та орендарями земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
- вирішення земельних спорів.

Державне регулювання на загальнодержавному рівні передбачає застосування економічних важелів впливу на ефективне та екологічно безпечне функціонування ринку земель. З цією метою необхідним є опрацювання та застосування механізмів:

- уведення спеціальної плати за неосвоєні землі за прогресивною шкалою залежно від строку володіння земельною ділянкою;
- оподаткування за прогресивною шкалою операцій з перепродажу земельних ділянок залежно від строків перебування земельної ділянки несільськогосподарського призначення у власності однієї особи з метою запобігання спекуляціям на ринку землі;
- оподаткування за прогресивною шкалою земельних ділянок, які тривалий час не використовуються за призначенням.

На місцевому рівні необхідно здійснюється регулювання таких питань:

- перерозподілу і використання земель відповідно до планів земельно-господарського устрою, проектів землеустрою щодо впорядкування територій, містобудівної документації та місцевих правил забудови;
- оформлення і реєстрації прав на землю;
- справляння плати за земельні ділянки;
- спрямування коштів, отриманих від приватизації земельних ділянок, на розвиток соціальної сфери, сприяння формуванню адаптованого до вимог ринку землеустрою;
- здійснення землеустрою;
- здійснення моніторингу ринку земельних ділянок виконання інших завдань, спрямованих на розвиток ринку земель несільськогосподарського призначення.

Отже, системний підхід до управління земельними ресурсами на різних рівнях вимагає узгоджених дій та правового забезпечення.

Контрольні питання

1. Які ви знаєте правові механізми управління земельними ресурсами?
2. Які ви знаєте організаційно-економічні механізми управління земельними ресурсами?
3. Охарактеризуйте оцінку землі як механізм управління земельними ресурсами.
4. Охарактеризуйте плату за землю як механізм управління земельними ресурсами.
5. Охарактеризуйте стимулювання раціонального використання та охорони земель як механізм управління земельними ресурсами.
6. Охарактеризуйте організаційно-фінансові механізми управління земельними ресурсами.
7. Охарактеризуйте землевпорядні механізми управління земельними ресурсами.
8. Які механізми застосовуються для регулювання ринку земель?

Розділ 7. ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ РІЗНОГО ЦІЛЬОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

7.1. Типізація (класифікація) земельних ресурсів як інструментарій управління

Основний базовий об'єкт нерухомості – земля має унікальне і ключове значення у всій системі підприємницької діяльності людей і самого їхнього життя. Вона являє собою особливу цінність для всього людського суспільства, оскільки є єдиним місцем проживання всіх народів і поколінь людей, основним і природним фактором у будь-якій сфері бізнесу, прямо чи побічно бере участь у виробництві всіх інших товарів і благ.

У ринковому середовищі земля має **багатофункціональне призначення**. Як природний об'єкт, що існує незалежно від волі людей, земля – це вся планета, колиска людини, що виконує найважливішу **екологічну** функцію. Одночасно земля – це і ґрунт, верхній шар нашої планети, її поверхня чи просторовий базис – **об'єкт господарювання** і, отже, відображає **економічні відносини**. **Соціальна роль** землі полягає в тому, що вона служить місцем існування й умовою життя людей. І, нарешті, земля як територія держави зумовлює **політичну функцію**. Тому здійснення угод із земельними ділянками регулюється не тільки конституційними нормами і земельним правом, а і цивільним законодавством з урахуванням лісового, екологічного й іншого спеціального законодавства.

У силу перелічених вище факторів земля як незамінний природний ресурс багатофункціонального значення, має особливий юридичний статус. Розпорядження землею, особливо купівля-продаж земельних ділянок на сучасному етапі – справа специфічна і непроста.

В Україні як і в багатьох промислово розвинутих країнах світу (США, Англія та ін.), встановлено: коли приватна власність перешкоджає реалізації суспільних інтересів, вона піддається постійним чи тимчасовим обмеженням. **Постійні обмеження** права власності на землю зумовлені обмеженістю її у природі і незамінністю у підприємницькій діяльності та включають: систему землеустрою; раціональне використання й охорону земель; контроль на-

вколишнього середовища; захист законних прав й інтересів інших власників, орендарів і користувачів землі; дотримання умов використання особливо охоронюваних територій і охоронних зон; врахування будівельних норм і правил, проектів планування і забудови населених пунктів; примусовий викуп земель у власника для суспільних потреб та ін.

Існують і **тимчасові обмеження** правочинностей власника землі: суворо цільове використання земельної ділянки, можливість купівлі-продажу сільськогосподарських земель за умови збереження їхнього цільового призначення, вилучення земельних ділянок, які не використовуються, обмежена оборотоспроможність окремих категорій земель та ін.

Не можуть також державні і комунальні підприємства самостійно здавати в оренду земельні ділянки, закріплені за ними на праві постійного користування.

Земля знаходиться в центрі складного переплетення різних економічних процесів, приватних і суспільних інтересів, адміністративних норм і правил (рис. 7.1).

Здійснення цивільно-правових угод щодо земельних ділянок вимагає глибоких і систематичних знань особливостей обороту земель, зумовлених специфікою самого товару – земельної власності.

Залучення відповідних категорій земель чи прав користування ними узаконені, ринкові відносини стимулюють ділову й інвестиційну активність, перешкоджають кримінальним угодам щодо землі.

Як об'єкт підприємницької діяльності земля є визначеною гарантією стабільності бізнесу і відтворення капіталу зі збільшенням. Типовий інвестор, вкладаючи засоби в землю, звичайно, не тільки повертає капітал, а і отримує прибуток і компенсує всі інші витрати. Можливі й інші задоволення з володіння престижною власністю на землю.

Для організації кращого, більш ефективного використання землі проводиться її типізація (класифікація) за видами використання чи доцільному використанні.

Типізація (класифікація) – це розподіл безлічі земельних об'єктів на їхні підмножини за подібністю чи розходженням відповідно до обраних ознак і методів. Вона полегшує процес вивчення специфіки земельних ресурсів, дає змогу швидко знайти внутрішні закономірності, які визначають стан і зміни їхніх споживчих і ринкових властивостей.

Об'єктами класифікації є елементи різноманітності, яка досліджується (види використання земель, типи землекористування і т. д.)

Ознаки класифікації – найбільш істотні і практично важливі властивості і характеристики об'єктів, що служать підставою для їхнього угруповання чи розподілу (рис. 7.2).

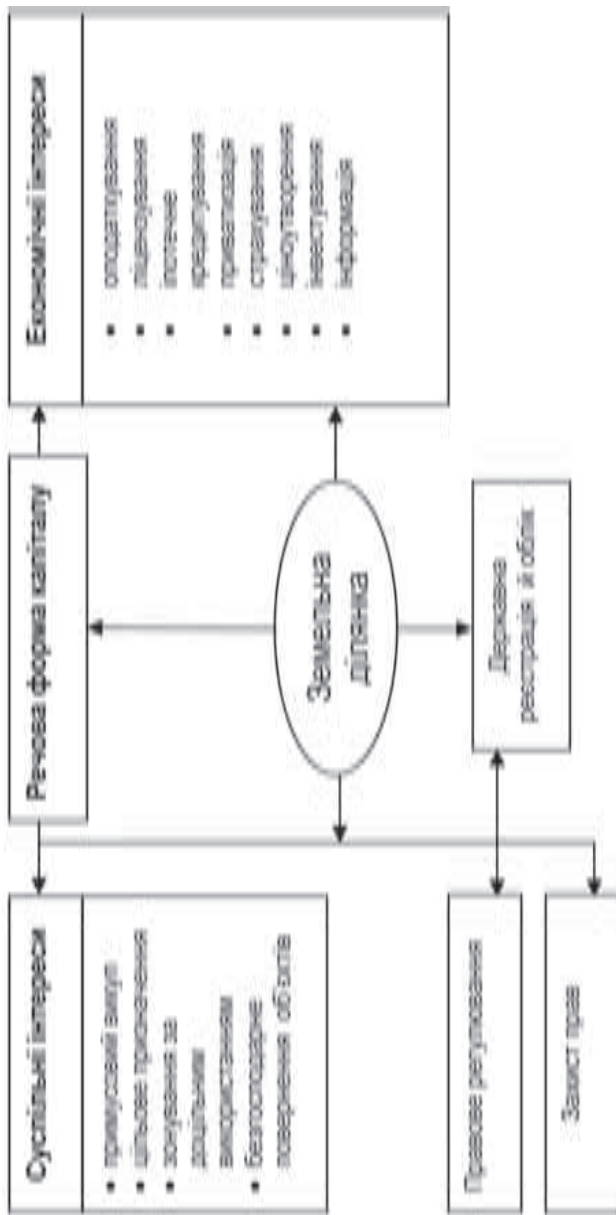


Рис. 7.1. Земля як об'єкт економічних і суспільних інтересів

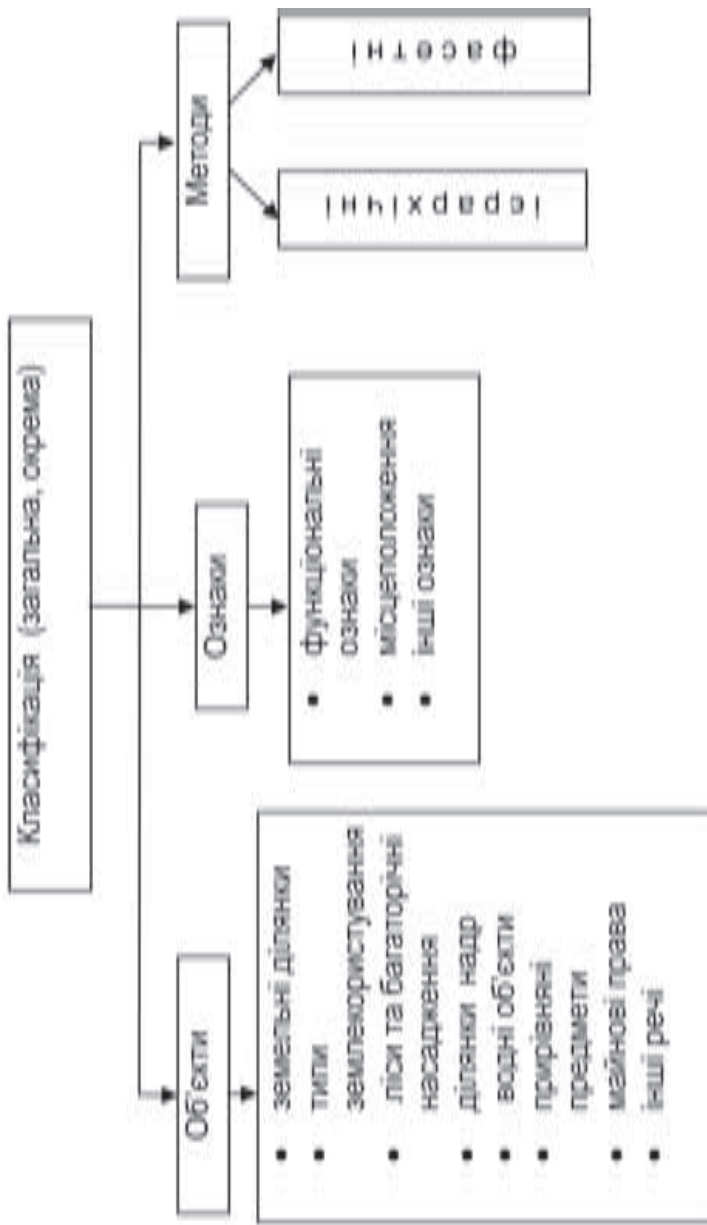


Рис. 7.2. Поняття про типізацію земельних ресурсів

Типізацію проводять, використовуючи такі **чотири правила** розподілу обсягу понять.

1. В одній і тій самій класифікації необхідно застосовувати ту саму підставу.
2. Двомірність розподілу – сума членів (видів, різновидів, груп) класифікації повинна дорівнювати обсягу досліджуваного класу.
3. Члени класифікації повинні взаємно виключати один одного, тобто не перетинатися.
4. Безперервність і послідовність поділу на види, підвиди і т. д.

Для класифікації застосовують різні методи.

Ієрархічний метод класифікації – послідовний (за ступенями) поділ безлічі земельних об'єктів на супідрядні групи. На кожному **ступені** класифікації утворюються різнорідні групи предметів. При цьому **глибина** класифікації (кількість ступенів) може бути різною і включати кілька ступенів.

Фасетний метод класифікації, що припускає рівнобіжний поділ безлічі земельних об'єктів на незалежні групи (види, підвиди), має такі особливості (рис. 7.3, 7.4):

- наявність тільки одного ступеня класифікації;
- поділ безлічі об'єктів може здійснюватися за різними ознаками;
- висока інформаційна насиченість.

При загальній класифікації земельних ресурсів ступінь дроблення може обмежуватися, виходячи з принципу розумної доцільності, достатнього для заглибленого аналізу стану об'єктів і їхньої ринкової оцінки.

Земельні ділянки як товар – це об'єкт угод (купівлі-продажу, дарування, застави та ін.), що задовольняє різні реальні чи потенційні потреби й має визначені якісні і кількісні характеристики (рис. 7.5). Кожна категорія земель має свої споживчі властивості, відповідно, і потенційні потреби.

Земельні ділянки містять у собі одночасно і благо, необхідне споживачам, і витрати чи **інвестиції**, без яких володіння і користування ними практично неможливо. Ці якості проявляються у вигляді їхньої **корисності, рідкості, обмеженості і капіталоємності**. Якби земля, вода й надра не були б обмеженими й вичерпними, вони були б безкоштовними, як повітря. Загальну споживчу цінність землі складає її корисність, тобто можливість використання для здійснення визначеної економічної функції (виращування врожаю, випуску промислових товарів, відпочинку чи особистого споживання).

Корисність – це здатність земельної власності задовольняти потреби власника саме у вираженому і протягом відповідного періоду часу.

Земля має особливі споживчі властивості (табл. 7.1, рис. 7.6).



Рис. 7.3. Загальна класифікація земельних ресурсів фасетним методом за різними ознаками

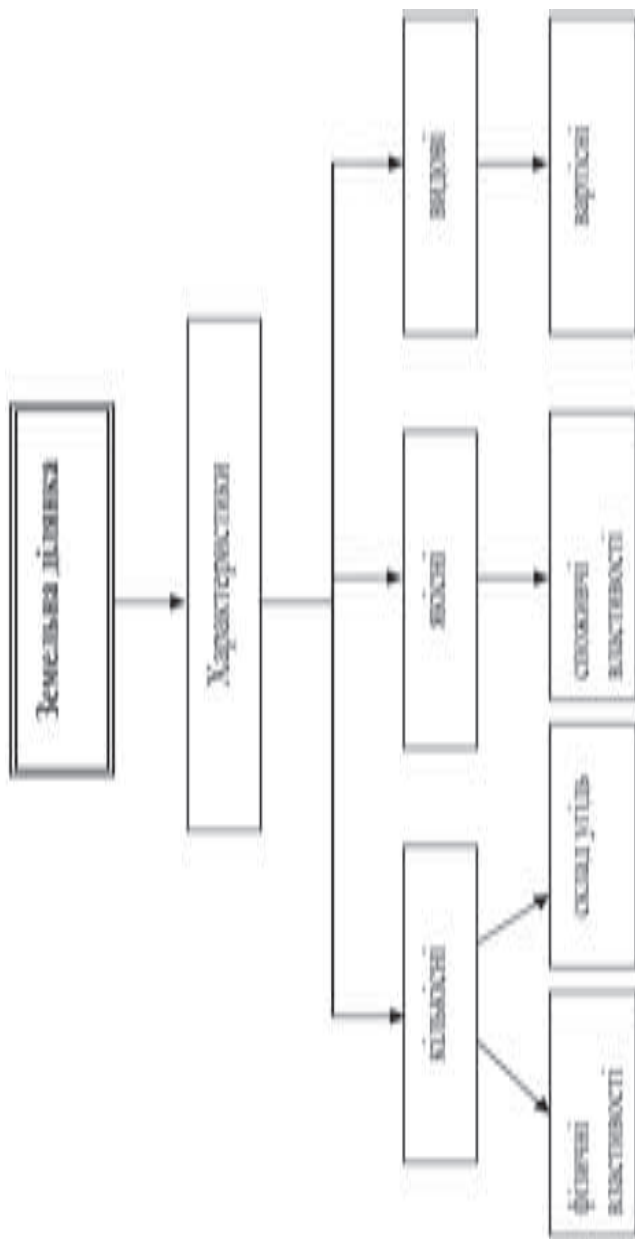


Рис. 7.4. Загальне поняття ознак земельної ділянки

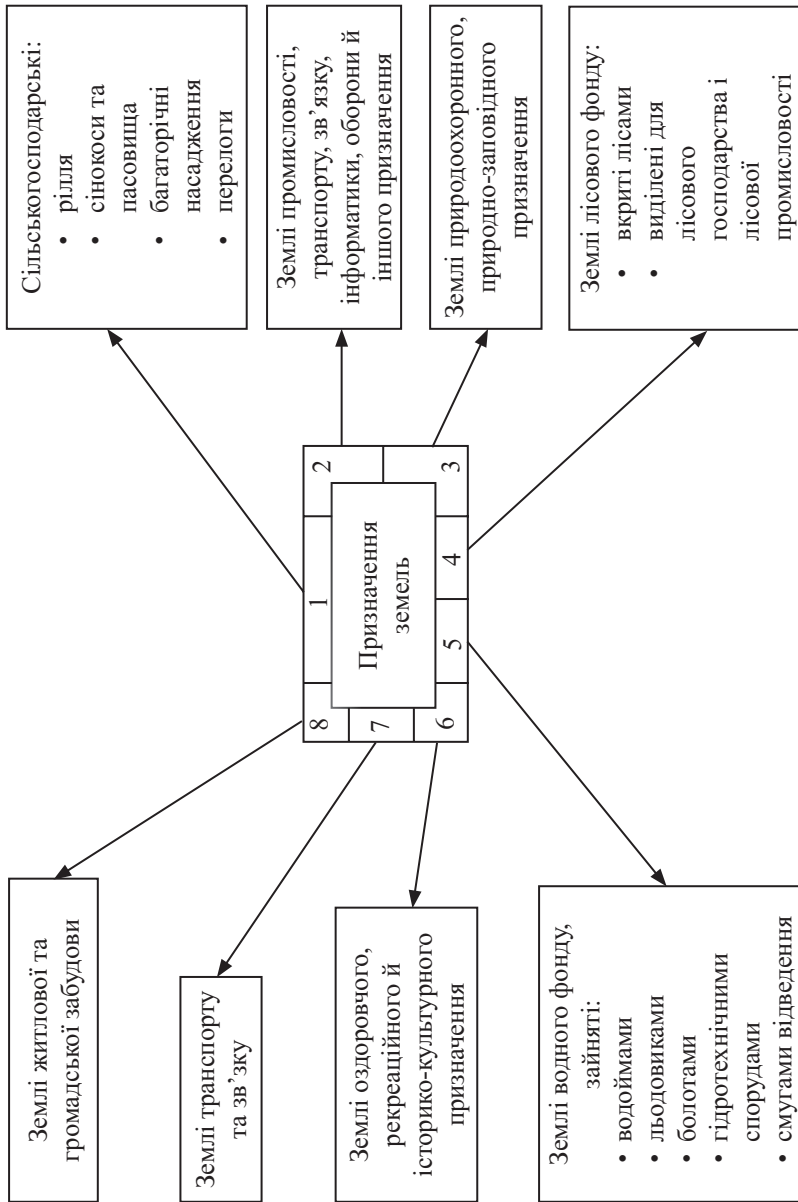


Рис. 7.5. Загальна класифікація земель за споживчими властивостями (призначенням)

Таблиця 7.1.

Специфічні властивості земельної ділянки як товару

Властивості	Характеристика
Призначення	Багатофункціональне: екологічне, соціальне і економічне Засіб виробництва, предмет праці, просторовий базис будь-якого бізнесу
Форма функціонування у сфері підприємництва	Натурально-речова і вартісна
Походження	Невідтворна, природна частина природи, базовий ресурс усіх благ
Ступінь рухливості	Абсолютно нерухома, неможливо фізично перемістити в більш зручне місце. Велика залежність ціни від місця розташування
Тривалість господарського кругообігу	Нескінченне використання у цілому і частково
Стан споживчої форми в процесі використання	Зберігається натуральна форма протягом усього періоду використання й невикористання
Знос у процесі використання	Не зношується, не руйнується, не втрачає своїх корисних властивостей, а покращується при раціональному використанні
Зміна вартості в часі	Потенційно вартість не знижується, а підвищується через зростаючий її дефіцит, інфляцію та інші фактори
Кількість	Постійна, не відновлюється в натурі
Якість	Визначається унікальним місцерозташуванням і родючістю, які поновлюються природним шляхом, рельєфом і т. д.
Взаємозамінність	Не може бути замінена ніяким іншим ресурсом
Оборотоспроможність на ринку	Окремі види земель обмежені чи виключені з господарського обороту
Можливість сервітуту	Право обмеженого користування чужою земельною ділянкою
Формування споживчої вартості	Здійснюється власними силами протягом тисячоліть, прикладанням праці і капіталу
Особливий спосіб розпорядження землею	Землевпорядно-правові дії



Рис. 7.6. Загальні потреби, що задовольняються землею як товаром

Як і будь-який товар, земельна ділянка має споживчу і ринкову вартість. **Споживча вартість** відображає вартість речей для конкретного користувача. **Ринкова вартість** – це найбільш ймовірна ціна продажу їх на відкритому і конкурентному ринку. Земля включається в економічний оборот як ресурс, що не має альтернатив взаємозаміни в багатьох сферах діяльності. На пропозицію земельних ділянок як товару впливає чинність закону **рідкості й обмеженості**: чим вища рідкісність товару – тим вища ціна. Немає навіть і двох однакових ділянок, у них завжди будуть розбіжності за місцем розташування, доступністю й іншими показниками.

Особливість землі як товару в тому, що кількість пропонованої на ринку землі обмежена самою природою.

Земля як товар включає в себе одночасно і благо, необхідне споживачам, і затрати (інвестиції), без яких володіння і користування земельною ділянкою практично неможливо. Ці якості землі проявляються у вигляді її корисності, рідкості, обмеженості та капіталу. Якби земля не була обмеженою, вона була б безплатною як повітря. Загальні споживчі цінності землі складають її корисність. А це дає можливість використовувати земельну ділянку для здійснення визначеної економічної функції (вирощування сільськогосподарських культур, виробництво промислових товарів, надання послуг тощо) або особистого користування.

Земля включається в економічний обіг як ресурс, який не має альтернативи взаємозаміни в багатьох сферах діяльності, її особливість як товару полягає ще й в тому, що кількість запропонованих на ринку земельних ділянок обмежена самою природою. Зміна рівня і динаміки цін на землю не впливає на розмір пропозицій на земельні ділянки. Тому ціна землі визначається, в основному, попитом: якщо рівень попиту піднімається, то, відповідно, підвищується ціна або рента.

Власність на землю разом із природними ресурсами (рослинністю, водою, надрами) і зведеними на ній будівлями є джерелом абсолютної та диференціальної ренти. Диференціальна рента з гірших ділянок дорівнює нулю. Збільшення попиту на продукти харчування підвищить земельну ренту до певного рівня, а тому зростає і ціна за земельну ділянку.

П'ять рівнів потреб, які задовольняються землею, у свідомості людей об'єднуються в певну ієрархію і підпорядковуються принципу відносного домінування. Усі вони, включаючи і вищі потреби у своїй основі, мають інстинктивну природу і визначально притаманні кожній вихованій особі.

Усе, що потрібно людині для виживання, вона одержує, з рештою, від землі-годувальниці. Адже земля одночасно і мати багатства. Володіння землею психо-

логічно привабливе для багатьох, бо земля відіграє вирішальну роль у формуванні та зміцненні середнього і елітного соціальних шарів українського суспільства.

Після задоволення потреб чотирьох рівнів земля стає основою самореалізації, саморозвитку потенційних можливостей людей. І, коли вищі інтелектуальні потреби перетворюються в динаміку, власник землі вже не може жити без своєї доброї справи – не творити, не вирощувати урожай, не обробляти землю.

Розглядаючи ознаки земельної ділянки як об'єкта права власності громадян, спинимося докладніше на найважливіших з них.

Чинне земельне законодавство чітко визначає лише поняття цільового призначення категорії земель, а не конкретних земельних ділянок, сприймаючи їх як рівнозначні. Ціна на землю, як і будь-який товар, визначається попитом (З) і пропозицією (П). У міру зниження ціни на ринку збільшується попит на земельні ділянки, а з ростом цін – знижується.

На відміну від інших товарів земельні ділянки, які приносять дохід, вимагають професійного управління активами, починаючи з пошуку й оцінки альтернатив, вибору найкращого і найбільш ефективного варіанта використання і його практичної реалізації, аж до організації охорони.

Для ефективного управління землекористуванням уже на передінвестиційній стадії потрібен цілий комплекс заходів:

- маркетингові дослідження;
- будівельна, екологічна, правова й економічна експертиза;
- обґрунтування прогнозованої ціни й експлуатаційних витрат;
- аналіз аналогів землекористування за принципом заміщення та ін.

Отже, специфіка землі як природного ресурсу і, як товару в ринковій економіці має великий вплив на специфіку управління. Це необхідно враховувати при розробці системи управління земельними ресурсами.

7.2. Категорії земель як об'єкт державного управління

Висока природна продуктивність ґрунтового покриву визначає провідну роль земельного фонду як одного з найважливіших видів ресурсів економічного розвитку та найціннішої частини національного багатства України.

У соціальній значимості землі як ресурсу природи багатоцільового використання найвагомим є її функціонування як просторово-територіального базису розвитку продуктивних сил і розселення, як головного засобу виробництва і предмета праці в сільському й лісовому господарствах та джерела продовольства. Разом з тим, земля з її ґрунтовим покривом – фізична основа і невід'ємна частина екосистем суші, необхідна і вирішальна умова існування

як біогеоценозів, так і географічних середовищ, що в сукупності утворюють «навколишнє природне середовище».

В контексті реформування економічної системи України, земля як базис будь-якої кредитно-фінансової системи, була і залишається основним надійним ресурсом оздоровлення економічної ситуації, що склалася на сьогоднішній день у країні. Подолання економічної кризи через залучення в ефективний обіг земельно-ресурсного потенціалу та удосконалення земельних відносин має розглядатись як пріоритетний напрям соціально-економічного розвитку України.

Земельний фонд України, тобто вся територія в межах її кордонів, станом на 01.01.2004 року (за даними Держкомзему України) становив 60 354,8 тис. га (табл. 7.2). Хоча окремі частини земельного фонду є об'єктами власності і використання різними суб'єктами, в цілому він є єдиним природним об'єктом, якому притаманні різноманітні природні якості та властивості, що становлять народно-господарський інтерес: родючість ґрунтів, лісовкритість, водовкритість, вміст корисних копалин та ін., які у зв'язку з цим використовуються певним чином.

Таблиця 7.2.

Земельний фонд України станом на 01.01.2004 р.*

Види основних угідь, функціональне використання	Площа земель	
	всього, тис. га	% до території
1	2	3
Сільськогосподарські угіддя	41 788,5	69,2
у тому числі:		
ріллі	32 480,2	53,5
багаторічних насаджень	907,3	1,5
сіножатей і пасовищ	7 968,3	13,2
Ліси й інші лісовкриті площі з них:	10 457,5	17,3
укритих лісовою рослинністю	9 621,2	15,9
не вкритих лісовою рослинністю	188,5	0,3
Забудовані землі, з них під:	2 459,2	4,1
житловою забудовою	439,5	0,7
промисловими об'єктами	221,3	0,36
громадською забудовою	289,4	0,4

Продовження таблиці 7.2.

1	2	3
вулицями, площами, набережними об'єктами транспорту	490,4	0,8
Відкриті заболочені землі	953,5	1,6
Відкриті землі без рослинного покриття або з незначним рослинним покриттям (піски, яри, землі, зайняті зсувами, щебенем, галькою, голими скелями)	1 055,2	1,7
Води (території, вкриті поверхневими водами)	2 420,5	4,0
Інші землі	1 220,4	2,0
Разом (територія)	60 354,8	100,0

* За даними Держкомзему України.

Відповідно до напрямів використання (за цільовим призначенням) всі землі України поділяються на 9 категорій (ст.19 Земельного кодексу України):

- 1) *землі сільськогосподарського призначення;*
- 2) *землі житлової та громадської забудови;*
- 3) *землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;*
- 4) *землі оздоровчого призначення;*
- 5) *землі рекреаційного призначення;*
- 6) *землі історико-культурного призначення;*
- 7) *землі лісового фонду;*
- 8) *землі водного фонду;*
- 9) *землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.*

Згідно з основним цільовим призначенням згаданих частин єдиного земельного фонду земельним законодавством України встановлюється і правовий режим їхнього використання в народному господарстві. Іншою кваліфікаційною ознакою земельного фонду України є природно-історичний стан і господарське використання окремих його частин — земельних угідь, тобто ділянок землі (масивів), які систематично використовуються для певних господарських цілей та мають якісні фунтові відмінності природно-генетичного характеру.

Усі земельні угіддя України діляться на дві умовні групи: 1) сільськогосподарські, які використовуються для виробництва сільськогосподарської продукції (продуктивні землі); 2) несільськогосподарські, тобто землі, які не залучені в сільськогосподарський обіг. До сільськогосподарських належать: рілля, сінокоси, пасовища, багаторічні насадження. До несільськогосподарських відноситься решта земель (ділянки під лісом, болотом, будівлями, дорогами, населеними пунктами, об'єктами промисловості, енергетики і т. п.).

Управління земельним фондом (земельними ресурсами) в Україні здійснюється шляхом регулювання земельних відносин через нормативні акти, забезпечення додержання вимог земельного законодавства, систематичного контролю за використанням і охороною земель, застосування засобів впливу на порушників цього законодавства.

Таким чином, функції державного регулювання земельних відносин і є функціями державного управління земельними ресурсами. За характером управління, обсягом його функцій, як це видно з даних про розподіл земельного фонду за категоріями, власниками землі і землекористувачами (табл. 7.3), в Україні склалося *загальне і галузеве* (міжгалузеве) державне управління земельним фондом. Причому, загальне державне управління має територіальний характер, тобто охоплює певні території в межах адміністративно-територіальних утворень без винятків і перерв.

Таблиця 7.3.

Розподіл земельного фонду України за власниками землі та землекористувачами станом на 01.01.2004 р.*

Основні власники землі та землекористувачі	Кількість	Загальна площа земель	
		тис. га	%
1	2	3	4
1. Недержавні с/г підприємства – всього, в т.ч.	19 004	21176,6	35,1
1.1. Колективні сільськогосподарські підприємства	1005	350,7	0,6
1.2. Сільськогосподарські кооперативи	2 272	3056,0	5,1
1.3. Сільськогосподарські акціонерні товариства	9 072	12362,8	20,5
2. Державні сільськогосподарські підприємства	2 625	168,6	0,3
3. Громадяни, яким надано землі у власність і користування	24 290 690	16479,8	27,3
у тому числі:			
фермерські господарства	46343	3211,3	5,3
селянські господарства	1 640 364	6259,0	10,4

Продовження таблиці 7.3.

1	2	3	4
4. Заклади культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізкультури і спорту, торгівлі, побуту, громадські організації та інші	156 710	764,1	1,3
5. Підприємства, організації, установи: промисловості транспорту, зв'язку	47 973	643,0	1,1
оборони та іншого призначення	10 600	665,8	1,1
6. Організації, установи природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення	5 956	431,0	0,7
7. Лісогосподарські підприємства	6 109	414,7	1,0
8. Водогосподарські підприємства	613	8 446,0	14,0
9. Підприємства, що повністю належать іноземним інвесторам	896	445,8	0,7
10. Спільні підприємства, міжнародні об'єднання і організації з участю українських та іноземних юридичних і фізичних осіб	121	1,0	0,002
11. Землі державної власності, які не надані у власність або користування (запасу, загального користування, резервного фонду населеного пункту)	946	56,4	0,09
12. Інші	—	9 132,7	15,1
Всього	—	1 529,3	2,5
		60 354,8	100,0

* За даними Держкомзему України.

Галузеве (міжгалузеве) управління розповсюджується на землі тільки окремих галузей або груп галузей народного господарства (землі сільськогосподарського призначення, землі промисловості, транспорту, енергетики і т. п.). Загальне і галузеве (міжгалузеве) управління взаємно пов'язані як спільністю завдань (забезпечення раціонального використання і охорони земель), змістом функцій управління (розпорядчі, контрольні, правоохоронні та ін.), так і методом регулювання земельних відносин (як правило, він має імперативний владний характер). Водночас вони різні за обсягом правомочностей відповідних органів управління і їхньою супідрядністю та охопленню керованих територій.

У забезпеченні раціонального використання і охорони земельних ресурсів, крім державного управління, значну роль відіграє внутрішньогосподарське управління, що здійснюється конкретними суб'єктами права на землю – власниками земельних ділянок і землекористувачами, в обов'язки яких входить забезпечення в процесі господарської діяльності раціонального використання і охорони земель. У зв'язку з цим внутрішньогосподарське управління земельним фондом є невід'ємною ланкою загальної системи державного управління земельними ресурсами.

7.3. Залежність цінності та інвестиційної привабливості земельних ресурсів від природно-ресурсного потенціалу

Природно-ресурсний потенціал території характеризується сукупною продуктивністю її природних ресурсів як засобів виробництва і предметів споживання, що виражається в їхній суспільній споживній вартості. Слід розрізняти *сучасну* (фактично досягнуту) і *потенційну продуктивність* природних ресурсів, а отже, *сучасний* (досягнутий, реальний) і *перспективний ПРП*. Потенційна продуктивність природних ресурсів характеризує максимально можливу ефективність використання їх із точки зору народного господарства в цілому, яка теоретично може бути досягнута вже на сучасному етапі розвитку продуктивних сил держави при забезпеченні оптимальної відповідності фактичної структури природокористування з історично сформованою специфікою місцевих природно-економічних, соціальних та деяких інших умов.

Існування, соціальне благополуччя і здоров'я народу України нерозривно пов'язані із землею. Земельні ресурси, на використанні яких формується близько 95 % обсягу продовольчого фонду та 2/3 фонду товарів споживання по праву вважаються первинним фактором виробництва, фундаментом економіки України. Частка земельних ресурсів у складі продуктивних сил держави становить понад 40 %.

У ресурсній забезпеченості соціально-економічного розвитку України земля становить 40–44 %, виробничі фонди та оборотні засоби – 20–21 %, трудові ресурси – 38–39 %. Земельний фонд складається із земель, що мають різноманітне функціональне використання, якісний стан та правовий статус. Власне земельна площа (суша) України станом на 01.01.1998 р. становила 57 939,8 тис. га; її сільськогосподарська освоєність – 72,2 %, розораність – 57,1 %; частка ріллі у загальній площі сільськогосподарських угідь

сягала 79,0 %. Середньозважена землезабезпеченість основних галузей народногосподарського комплексу достатня для їхнього нормального розвитку і функціонування.

Земельний фонд України характеризується наявністю високого біопродуктивного потенціалу, в його структурі переважають землі з родючими ґрунтами, основна база землеробства країни розміщується на ґрунтах чорноземного типу. За експертними оцінками, при раціональній структурі землекористування і відповідному науковому та ресурсному забезпеченні, держава здатна виробляти продуктів харчування на 140–145 млн чоловік.

Україна ще в кінці 80-х та на початку 90-х років посідала чільне місце серед країн світу за обсягами виробництва сільськогосподарської продукції (в 1990 р. частка України в обсягах виробництва зерна становила майже 20 %), в т. ч. у вирощуванні пшениці – сьоме місце – 19 млн т (після Китаю – 101, США – 67, Індії – 55, Росії – 46, Франції – 33 і Канади – 30 млн т); п'яте місце у вирощуванні жита та ячменю; шосте – вівса; четверте – картоплі та друге – у виробництві цукрових буряків (після Франції).

Становлення і розвиток ринкових засад господарювання, впровадження елементів еколого-економічного регулювання та стимулювання використання природо- і землекористування, переносять акцент на розв'язання регіональних проблем використання, охорони та відтворення природно-ресурсного потенціалу України, дослідження його територіальної диференціації, зумовлюють необхідність залучення до широкого обігу в науковій, господарській та пізнавальній діяльності деталізованих ресурсо-оцінних матеріалів у розрізі адміністративних одиниць.

Природно-ресурсний потенціал території характеризується сукупною продуктивністю її природних ресурсів як засобів виробництва і предметів споживання, що виражається в їхній суспільній споживчій вартості. Слід розрізняти сучасну (фактично досягнуту) і потенційну продуктивність природних ресурсів, а отже, сучасний (досягнутий, реальний) і перспективний ПРП. Потенційна продуктивність, природних ресурсів характеризує максимально можливу ефективність використання їх з погляду народного господарства в цілому, яка теоретично може бути досягнута вже на сучасному етапі розвитку продуктивних сил держави при забезпеченні оптимальної відповідності фактичної структури природокористування історично сформованій специфіці місцевих природно-економічних, соціальних та деяких інших умов.

Основою такої економічної оцінки ПРП є величина середньорічного ефекту від його використання. **Існує два протилежних підходи до економічної оцінки природних ресурсів за:**

- 1) понесеними суспільними витратами на їхнє освоєння (відтворення);
- 2) ефективністю господарського використання.

З усіх показників (диференціальна рента, диференціальний дохід, продуктивність витрат, валова продукція, чистий дохід) специфіці і завданням абсолютної економічної оцінки ПРП найбільше відповідає валова продукція, виражена в порівняльних цінах.

Перерахований з метою міждержавних порівнянь річний ПРП України у поточному доларовому еквіваленті становить 92,6 млрд дол. США, з них 42,7 млрд дол. США становлять земельні ресурси (табл. 7.4).

Таблиця 7.4.

Оцінка земельних ресурсів у складі природно-ресурсного потенціалу України

Природні ресурси	Оцінка	
	млрд дол. США	%
Земельні (сільськогосподарські)	42,7	44,4
Мінеральні	27,2	28,3
Водні	12,6	13,1
Лісові	4,0	4,2
Природно-рекреаційні	9,3	9,5
Інші	0,5	0,5
Сумарно	92,6	100,0

Маючи укрупнені вартісні показники національного багатства чи національного доходу, матеріальних ресурсів України, можна на наступний період часу розрахувати абсолютну величину ПРП того чи іншого району країни в умовах нинішньої цінової нестабільності, що дає змогу використовувати оцінку природно-ресурсного потенціалу території для аналізу процесів ринкового землекористування.

Серед важливих напрямів раціоналізації землекористування є планування соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до рівня розвитку їхнього ПРП.

Компонентна структура ПРП відображає внутрішньовидові і міжвидові співвідношення (пропорції) природних ресурсів, що склалися в регіоні як результат розвитку природного процесу і впливу соціально-економічних факторів.

Серцевину природно-ресурсного комплексу країни становить потенціал земельних ресурсів (сільськогосподарських угідь) – 44,4 %. У його внутріш-

ньовидовій структурі виділяються орні землі – 91,7 %, за ними йдуть землі під багаторічними насадженнями – 6,3, пасовища – 1,4 і сіножаті – 0,6 %. У потенціалі земельних ресурсів зосереджується 54,7 % інтегрального природно-ресурсного потенціалу.

Подальша інтенсифікація всіх ланок землекористування – це магістральний напрям його ефективного розвитку. Вона буде досягатися за рахунок упровадження науково обґрунтованих систем ведення господарства, дбайливого використання кожного гектара сільськогосподарських земель і підвищення їхньої родючості, активного проведення меліорації і хімізації землеробства, раціональної територіальної організації агропромислового комплексу в умовах докорінної перебудови системи господарювання, впровадження ринкових механізмів.

Україна має великі можливості в організації активної рекреаційної діяльності в європейському масштабі. Тільки два найбільш перспективні в цьому відношенні регіони країни: Азовське і Чорноморське узбережжя та Карпатський дають можливість забезпечити в рік природними, в тому числі лікувальними, ресурсами рекреантів, кількість яких перевищує сучасну кількість населення України. Як свідчать отримані результати оцінки, головна роль у потенціалі природних ресурсів належить відпочинку і туризму (9,5 %). Основними завданнями в рекреаційному природокористуванні є його прискорене освоєння, упорядкування рекреаційних навантажень на ландшафти.

В інтегральному природно-ресурсному потенціалі України достатньо чітко простежується загальна закономірність – зростання його величини у напрямі з півночі та північного заходу до півдня та південного сходу, що пов'язано, насамперед, з підвищенням продуктивності в напрямі земельних, мінеральних, лісових, природних рекреаційних ресурсів (табл. 7.5).

Маючи величини оцінки земельних та інших природних ресурсів у розрізі регіонів можна визначити інвестиційну привабливість типів землекористування, які доцільно розвивати.

Таблиця 7.5.

Оцінка продуктивності (ефективності) природно-ресурсного потенціалу України
(розрахунок виконаний за даними В. П. Руденка)

Області та АР Крим	Потенціал ресурсів, дол. США/га								сумарний
	Мінеральних	водних	Земельних	лісових	Фауні-стичних	природно-рекреаційних			
1	2	3	4	5	6	7			8
Дніпропетровська	2268	157	923	243	14	141			3293
Донецька	3239	216	1011	348	5	223			4452
Запорізька	282	277	852	273	9	118			1384
Кіровоградська	129	141	1054	379	9	57			1193
Луганська	2339	214	629	225	7	145			3170
Полтавська	136	130	1116	464	14	64			1184
Сумська	38	171	1004	521	11	71			1071
Харківська	186	150	977	454	9	202			1316
Вінницька	27	127	1470	345	7	66			1307
Волинська	7	145	884	414	4	75			807
Житомирська	52	150	1063	380	7	52			938
Закарпатська	57	584	1046	648	2	530			1854
Івано-Франківська	116	521	968	670	2	273			1566
Київська	52	164	1389	377	7	252			1329
Львівська	375	377	916	736	4	155			1664
Рівненська	43	139	1057	398	7	55			845

Продовження таблиці 7. 5.

1	22	3	4	5	6	7	8
Тернопільська	18	200	1548	539	2	79	1471
Хмельницька	43	171	1279	407	5	75	1080
Черкаська	80	175	1461	463	14	114	1379
Чернівецька	120	143	1018	413	13	105	1105
Чернігівська	75	277	1441	661	3	233	618
Республіка Крим	213	409	1243	366	7	629	214
Миколаївська	32	266	925	273	13	68	1143
Одеська	20	120	104	245	5	145	1084
Херсонська	16	225	979	284	13	63	989
Всього по Україні	452	209	1066	470	9	153	2219

7.4. Типологія особливостей управління сільськогосподарським і несільськогосподарським землекористуванням

У ст. 14 Конституції України закріплено: «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави».

Земля не є результатом людської праці, а продуктом самої природи. У зв'язку з цим заслуговує на увагу думка про те, що саме цей факт відрізняє землю від інших об'єктів права власності, створених працею людини, його виробничою діяльністю.

Безпосереднім об'єктом права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення виступає певна територія, що є просторовою сферою діяльності земельного власника, на якій він може займатися виробництвом сільськогосподарської продукції й зведенням будинків, споруд та інших виробничих об'єктів, необхідних для обслуговування основної діяльності. Таким чином, для земель сільськогосподарського призначення характерне використання їх не тільки як засобу виробництва (виросування сільськогосподарської продукції), що є притаманною рисою цієї категорії земель, а і як просторово-операційного базису, що властиво всім категоріям.

Земельний кодекс України вживає як термін «земля», так і термін «земельна ділянка», хоча визначення дається тільки другому.

Земельний кодекс України в ст. 79 дає визначення земельної ділянки як частини поверхні землі, що має фіксовану межу, площу, місце розташування, певними щодо нього правами.

Необхідно вказати на специфічні ознаки земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які характеризують їх як об'єкт земельних відносин: обмеженість площі земель, локалізація земель за місцем розташування, вони є нерухомим об'єктом, виступають основним способом виробництва в сільському господарстві.

Таким чином, у приватній власності можуть перебувати тільки індивідуально-визначені, виділені в натурі на місцевості земельні ділянки, які мають точні межі й розрізняються за цільовим призначенням. Тобто правовий режим земельної ділянки включає цільове призначення, дозволене використання й зареєстроване у встановленому порядку право власності (або інше право в інших випадках) на цю земельну ділянку.

Земельна ділянка як об'єкт права приватної власності має свою специфіку і містить у собі кілька важливих елементів. Насамперед, це ґрунтовий покрив, що відіграє важливу роль щодо віднесення землі до відповідної кате-

горії. Але, крім цього, важливо й включення іноді інших об'єктів природи, що перебувають на цій ділянці: ліс, водні об'єкти і т. д.

Будь-яка діяльність власника на своїй земельній ділянці здійснюється в певному просторі: повітряному або підземному. Усі ці моменти враховує Земельний кодекс. Так, в одних випадках право приватної власності законодавство поширює не тільки на землю, а й у межах земельної ділянки на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси й багаторічні насадження, які на ній розміщені (п. 2 ст. 79 Земельного кодексу України), в інші – визначається порядок використання таких об'єктів природи власником земельної ділянки (п. 2 ст. 56, п. 2 ст. 59 ЗК). Крім того, законодавець закріплює так зване право власника земельної ділянки на простір, що перебуває над і під поверхнею земельної ділянки на висоті й глибині, необхідних для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд (п. 3 ст. 79 ЗК).

У новому Цивільному кодексі України земельні ділянки визначені видом нерухомого майна. Згідно зі ст. 182 Цивільного кодексу України, до нерухомих речей (нерухомого майна, нерухомості) належать земельні ділянки й усе, що розташовано на них і нерозривно пов'язане з ними, тобто об'єкти, переміщення яких без співрозмірного збитку для їхнього призначення неможливе. Таке визначення не вважається новим в історії права. Воно мало місце в дореволюційному цивільному законодавстві, має місце у Цивільному кодексі. Класичним у цьому відношенні є Німецьке цивільне законодавство, де під нерухомістю розуміється земельна ділянка з такими складовими частинами, які: не можуть бути відділені без їхнього руйнування або зміни їхньої суті; жорстко пов'язані із земельною ділянкою, зокрема, будинки та інші речі, пов'язані із землею. Речі, які були пов'язані із земельною ділянкою чи будинком тимчасово – не є складовою частиною нерухомості.

Земельні ділянки й права на них, а також тісно пов'язані із земельними ділянками об'єкти (грунт, замкнуті водойми, ліс, багаторічні насадження, будівлі, споруди та ін.), переміщення яких без співрозмірних збитків їхньому призначенню неможливе, перебувають в обігу неподільно, якщо інше не передбачено законом.

Виходячи із принципів цивільного законодавства, земельна ділянка може бути подільною і неподільною. Подільною можна визнати земельну ділянку, яка без зміни її цільового призначення й дозволеного використання може бути розділена на частини, кожна з яких після поділу може утворити самостійну ділянку, що підлягає державній реєстрації. Неподільною визначено земельну ділянку, яка за своїм цільовим і господарським призначенням й дозволеним використанням не може бути розділеною на самостійні земельні ділянки.

Таким чином, **земельною ділянкою, як об'єктом права власності повинна визнаватися не будь-яка ділянка земної поверхні, а індивідуально відособлена відповідно до певної групи ознак.** Межі земельної ділянки фіксують на планах (кресленнях) і виносять у натуру. Площа земельної ділянки визначається після виносу межі в натуру. Цим і визначається специфіка управління.

Відповідно до Земельного кодексу України об'єктами права приватної власності на землю виступають земельні ділянки для ведення фермерського господарства (ст. 31), особистого селянського господарства (ст. 33), садівництва (ст. 35). Крім того, згідно з п. 3 ст. 22 ЗК землі сільськогосподарського призначення передають у власність громадянам для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Основним суб'єктом товарного сільськогосподарського виробництва з правом приватної власності на землю є фермерське господарство, але в цій статті йдеться про надання землі не селянському господарству, а громадянам для здійснення господарської діяльності з метою товарного виробництва (іншими словами, підприємницької діяльності в сфері сільськогосподарського виробництва). Однак у земельному законодавстві не визначені умови й порядок передачі земельних ділянок громадянам, ні розміри земельних ділянок для цілей підприємництва.

Згідно зі ст. 22 ЗК землями сільськогосподарського призначення є землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної й навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей. Чинне земельне законодавство, як і раніше, базується на пріоритеті розвитку правового регулювання земель сільськогосподарського призначення. І це справедливо, з огляду на кількість і якість цих земель. Таким чином, землі сільськогосподарського призначення на сьогоднішній день є основною категорією земельного фонду України, що задіяна проведенням земельної реформи.

До земель сільськогосподарського призначення належать: сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги), тобто з певним господарським використанням; несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісосмуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісового фонду, землі під господарськими будівлями і дворами, землі тимчасової консервації тощо).

Виходячи з наведеного вище поняття, можна визначити дві основні правові ознаки земель сільськогосподарського призначення – надання для потреб сільського господарства й призначення для використання в сфері сільськогосподарського виробництва.

Земля в сільськогосподарському виробництві є незамінним чинником у силу ряду особливостей, серед яких найчастіше виділяють: обмеженість (незмінність кількості), неперемішуваність, невідновність, практична невичерпність продуктивної сили.

Землі сільськогосподарського призначення не випадково займають пріоритетне місце серед виділених у законодавстві дев'яти категорій земельного фонду. На відміну від інших категорій земель, використовуваних в основному як просторово-операційний базис, землі сільськогосподарського призначення виступають як основний засіб виробництва продуктів харчування, кормів для тварин і сировини для різних галузей промисловості. Цей факт є головною особливістю зазначеної категорії земель, для якої встановлений особливий правовий режим, що характеризується таким використанням земель сільськогосподарського призначення, при якому забезпечується охорона земель, підвищення родючості ґрунтів, недопущення виведення таких земель із сільськогосподарського обороту.

Землі сільськогосподарського призначення як об'єкт правового режиму мають потрійну правову характеристику:

- **загальний об'єкт** (частина земельного фонду), на який поширюється загальний правовий режим використання земель;
- **родовий об'єкт** (категорія земельною фонду), на який поширюються правила особливого правового режиму, призначені для земель сільськогосподарського призначення;
- **безпосередній об'єкт** (як сільськогосподарське угіддя), на який поширюється дія норм земельного, фінансового, господарського та інших галузей права.

Для земель сільськогосподарського призначення важливим є їхня ґрунтова характеристика, оскільки значну частину земної поверхні займають ґрунти. Тому земля відіграє особливу роль у сільськогосподарському виробництві. Її використання в цій сфері – основне використання ґрунту як об'єкта. Поняття ґрунту як верхнього шару земної кори дається в агрономічній науці. Ґрунти – це поверхневий пухкий шар землі, що видозмінився й продовжує постійно змінюватися під впливом біологічних і атмосферних факторів, а також цілеспрямованої діяльності людини. В енциклопедичному словнику визначається, що «ґрунт – це природне утворення, що складається з генетично пов'язаних горизонтів, що формуються в результаті перетворення поверхневих шарів і атмосфери під впливом води, повітря й живих організмів; має родючість».

Родючість властива тільки землям сільськогосподарського призначення. У цьому значенні земля й ґрунт поняття ідентичні. Різниця полягає в тому, що земля є більш загальним поняттям, а ґрунт пов'язують з конкретним уявленням про якість землі й здатністю її використання в сільському господарстві.

Подання про ґрунти як специфічні природні і господарські об'єкти не знайшло свого відображення в Конституції. Пропонують визначення ґрунту як самостійного об'єкта екологічних правовідносин з властивою йому родючістю, що є основним і незамінним способом виробництва сільськогосподарської продукції.

Землі сільськогосподарського призначення регулюються земельним законодавством як єдиний об'єкт, що означає:

- не всякі землі підлягають сільськогосподарському використанню, а лише придатні для цих цілей;
- не всякі придатні для сільськогосподарських потреб землі можуть використовуватися як землі сільськогосподарського призначення.

Так, у заповідних зонах не може здійснюватись товарна сільськогосподарська діяльність.

Правове поняття земель сільськогосподарського призначення включає характеристику їхньої юридичної структури або складу. **Традиційно прийнято вважати, що в сільському господарстві земля функціонує у двох якостях: як територіальна умова і як основний засіб виробництва.** У зв'язку із цим **землі сільськогосподарського призначення згідно з юридично закріпленими методами використання розподіляються на два головних види.**

По-перше, це земельні площі, які відповідно до природних властивостей, розташування і господарських потреб використовуються для посівів сільськогосподарських культур і слугують засобом виробництва в рослинництві.

По-друге, це землі, які є тільки територіальним базисом і необхідні для організації сільськогосподарського виробництва й пов'язаних з ним видів діяльності. У цьому випадку мова йде про земельні площі, які не призначені для вирощування рослин, отже, вони є несільськогосподарськими угіддями, що обслуговують сільськогосподарське виробництво.

Існує також класифікація, згідно з якою до складу земель сільськогосподарського призначення віднесено:

1) Угіддя – земельні ділянки з певним господарським використанням (тобто ті, що використовуються в сільському господарстві як головний засіб виробництва): рілля, пасовища, луки, сіножаті, земельні ділянки, зайняті багаторічними насадженнями. Ці земельні ділянки являють собою найціннішу частину сільськогосподарських земель.

Площі, зайняті сільськогосподарськими об'єктами: фермами, під'їзними шляхами, полежахисними насадженнями, землями тимчасової консервації і т. д. На цих земельних ділянках розташовуються об'єкти, необхідні для ведення виробництва аграрними підприємствами й організаціями, селянськими та фермерськими господарствами.

2) Неугіддя – яри, балки, болота, на яких необхідно проводити окультурення земельних ділянок з метою залучення їх до складу продуктивних земель.

Найбільш характерними відмінностями, які повинні застосовуватися при типології земель сільськогосподарського і несільськогосподарського призначення – це їхні споживчі властивості.

За споживчими властивостями землі сільськогосподарського призначення ділять на:

- сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги);
- несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги, землі під госпдворами).

Землі несільськогосподарського призначення це:

1. Землі житлової та громадської забудови в межах населених пунктів діляться на:

- ділянки під житловими будинками;
- ділянки під громадськими будівлями та спорудами – об'єктами загального користування;
- ділянки під вулицями, площами, скверами тощо.

2. Землі природно-заповідного фонду та іншого природо-охоронного призначення ділять на:

- природні заповідники;
- національні природні парки;
- біосферні заповідники;
- регіональні ландшафтні парки;
- заказники;
- пам'ятки природи;
- заповідні урочища;
- ботанічні сади;
- дендрологічні парки;
- зоологічні парки;
- парки – пам'ятки садово-паркового мистецтва;
- водно-болотні угіддя;
- природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність.

3. Землі лісового фонду:

- укриті лісовою рослинністю;
- не вкриті лісовою рослинністю, надані для потреб лісового господарства.

4. Землі водного фонду:

- моря, річки, озера, водосховища, болота, острова;
- прибережні захисні смуги;
- гідротехнічні споруди;
- берегові смуги.

5. Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Цільове призначення земель – це встановлені законодавством порядок, умови, межа експлуатації (використання) земель для конкретних цілей відповідно до категорій земель. Правильним буде визначати цільове призначення конкретної земельної ділянки як встановлену компетентним органом при наданні ділянки межу експлуатації (використання) земельної ділянки для конкретного призначення відповідно до правового режиму відповідної категорії земель.

Поряд із цільовим призначенням земельної ділянки іншою найважливішою рисою можна назвати його дозволене використання. Змістом дозволеного використання земельної ділянки є його використання з урахуванням цільового призначення, установлених обмежень і обтяжень.

Дозволене використання земельної ділянки визначають на основі зонування земель, містобудівної й землевпорядної документації. Воно містить вимоги до:

- а) способів використання земельної ділянки й заборони тих з них, які ведуть до деградації земель і зниженню родючості ґрунтів або погіршенню навколишнього природного середовища;
- б) щільності, глибини, висоті й архітектурній виразності забудови відповідно до містобудівної документації й будівельних норм і правил;
- в) розміщенню соціально-культурних, комунально-побутових, промислових і інших будинків, будівель та споруд у межах відповідної зони або земельної ділянки;
- г) видів користування, що негативно впливають на здоров'я людини або пов'язані з підвищеною для нього небезпекою;
- д) граничнодопустимих норм навантаження на навколишнє природне середовище;
- е) збереженню зелених насаджень;
- ж) іншим вимогам, встановлених законами й іншими нормативно-правовими актами держави, а також нормативно-правовими актами органів місцевого державного управління й органів місцевого самоврядування.

Дозволене використання земельної ділянки визначають органи місцевого державного управління й органи місцевого самоврядування при зонуванні земель, а також при наданні конкретних земельних ділянок і вказують у документах, що засвідчують права на землю, а також документах державного земельного кадастру й державної реєстрації. При цьому самовільна зміна дозволеного використання земельної ділянки не повинна допускатися.

Аналіз вимог, що включають у зміст дозволеного використання земельної ділянки, дозволяє дійти висновку, що вони найменшою мірою належать до регулювання земельних відносин. Зазначені вимоги є частиною інших галузей законодавства, у складі яких вони більш докладно регламентуються. Наприклад, земельним правом не регулюються вимоги до граничноприпустимих норм навантаження на навколишнє природне середовище. Ця проблема детально розробляється в рамках екологічного законодавства. При встановленні розмірів земельних ділянок, наданих громадянам у власність органами влади, враховуються природно-економічні, екологічні й соціальні умови на основі рекомендацій науково-дослідних установ про природно-сільськогосподарське районування земель і нормування земель.

7.5. Особливості управління використанням та охороною земель житлової і громадської забудови

У зв'язку з тим, що землі житлової і громадської забудови у своїй більшості розміщені в межах населених пунктів, перебувають у віданні міських, селищних і сільських рад, які здійснюють управління шляхом планування і організації використання земель, надання і вилучення земельних ділянок для різних цілей. Підприємство, яке бажає отримати землю, повинно передусім звернутись до органу місцевого самоврядування за місцем розташування земельної ділянки. Ці самі органи ведуть також державний облік землі і контроль за її правильним використанням, розглядають конфлікти, пов'язані з використанням земельної ділянки.

Органи місцевого самоврядування встановлюють у межах своєї компетенції порядок здійснення містобудівної діяльності на своїх територіях. Вони контролюють дотримання нормативних актів у напрямі фінансування містобудівної діяльності, результати експертизи і реалізацію містобудівної документації, а також погоджують питання формування промислових, рекреаційних та інших функціональних зон і об'єктів, використання природних ресурсів, охорони історико-культурної спадщини і навколишнього середовища.

У свою чергу органи місцевого самоврядування відповідно до погодженої і затвердженої в установленому порядку містобудівної документації забезпечують її реалізацію у визначені строки, дотримання містобудівних нормативів.

Державне регулювання містобудівної діяльності забезпечується:

- управлінням державними капітальними вкладеннями у створення і розвиток соціальної і промислової інфраструктур;
- регулюванням податкової політики;
- наданням дотацій, субсидій, субвенцій, інших бюджетних і позабюджетних видів фінансової і матеріальної допомоги на розвиток об'єктів містобудівельної діяльності;
- контролем за дотриманням містобудівельних нормативів і стандартів;
- здійсненням антимонопольних заходів приватизації об'єктів державної власності, в тому числі об'єктів незавершеного будівництва;
- проведенням експертизи, в тому числі технічної і екологічної, містобудівельної документації.

Регулювання земельних відносин у містобудуванні здійснюється відповідно до земельного законодавства.

Визначення територій і вибір земель для містобудівних потреб здійснюється на підставі затвердженої містобудівної документації та планів земельного господарського устрою.

Землі, визначені для перспективного розвитку населених пунктів, споруджених конкретних об'єктів, до часу їх вилучення (викупу) і надання для містобудівних потреб використовуються власниками землі, землекористувачами відповідно до земельного законодавства.

Сільські, селищні та міські ради користуються переважним правом викупу земель, будинків і споруд, передбачених затвердженою землепорядною і містобудівною документацією для розвитку населених пунктів та інших громадських потреб.

Державний контроль за використанням і забудовою земель, визначених для містобудівних потреб, забезпечення можливості здійснення на них запланованої містобудівної діяльності провадиться органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, спеціально уповноваженими на це державними органами та їх підрозділами на місцях.

Забудова земельних ділянок, що надаються для містобудівних потреб, здійснюється після виникнення права власності чи права користування земельною ділянкою у порядку, передбаченому земельним законодавством, та одержання дозволу на виконання будівельних робіт.

Питання розвитку і благоустрою міста (селища), покращення навколишнього середовища вирішуються у відповідних планах і проектах, які являються землепорядними та містобудівними документами. До таких документів належать:

- генеральна схема розселення, природокористування і територіальної організації виробничих сил України;
- схеми землеустрою і проекти районного планування, адміністративно-територіальних утворень;
- проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів;
- генеральні плани міст, інших поселень та їхніх систем;
- проекти міської і селищної адміністративної межі, а також сільських поселень;
- проекти землеустрою територій, підвідомчих сільським радам, а також промислових, рекреаційних та інших функціональних зон;
- територіальні комплексні схеми охорони природи і природовикористання зон інтенсивного господарського освоєння;
- проекти детального планування громадського центру, житлових районів, магістралей міст;
- проекти забудови кварталів і ділянок міст та інших поселень.

Кожний вид землепорядної чи містобудівної документації відповідає конкретним об'єктам містобудівної діяльності, виконується у певному масштабі, має своє призначення і зміст, а також порядок проведення експертизи, затвердження і погодження, установлений Кабінетом Міністрів України згідно із земельним і містобудівельним законодавством.

Затверджена землепорядна та містобудівна документація обов'язкова для виконання всіма учасниками містобудівельної діяльності. Містобудівна документація розробляється, як правило, на конкурсній основі, є власністю замовника і передається в розпорядження відповідних органів архітектури та містобудівництва.

Землепорядна документація розробляється відповідно до вимог Закону України “Про землеустрій”, стандартів, норм і правил у сфері землеустрою та охорони земель.

Проект (план) міста, іншого поселення – основний юридичний документ, що визначає в інтересах населення умови проживання, напрями і межі територіального розвитку, функціональне зонування, забудову і благоустрій території, збереження історико-культурної і природної спадщини.

Вони визначають також основні напрями використання земель; їх цільову приналежність, розміщення житлових районів, промислових центрів та місць відпочинку; поверховість будівництва, захисні санітарні зони тощо.

Генеральні плани затверджуються на 25–30 років, вони покликані забезпечити оптимальну організацію земель житлової і громадської забудови.

Проекти детального планування розробляються на основі генерального плану і охоплюють окремі частини міста (селища): житлові та промислові райони, загальноміські центри, зони відпочинку і екологічного захисту. Такі проекти розраховані на 3–5 років.

Особливості правової охорони земель житлової і громадської забудови полягають в тому, що під час розміщення, проектування, будівництва та введення в дію нових і реконструйованих об'єктів, будівель і споруд, а також упровадження нових технологій повинно передбачатися додержання екологічних та санітарно-технічних вимог щодо охорони земель.

Уведення в дію об'єктів і застосування технологій, що не забезпечують вимог захисту земель від деградації або порушення, забороняється.

Розміщення об'єктів, що впливають на стан земель, погоджується із землепорядними, природоохоронними та іншими органами в порядку, що визначається законодавством України.

Стратегічні та оперативні управлінські рішення розробляються відповідно до наявних даних земельного кадастру і містобудівного кадастру з врахуванням вимог землепорядної та містобудівної документації.

7.6. Управління використанням та охороною земель лісового фонду

Важливе значення для забезпечення раціонального використання, відтворення і охорони земель лісового фонду відіграє організація державного управління в цій сфері. В основі класифікації органів, що здійснюють державне управління в цьому напрямі, лежить обсяг і характер їхньої компенсації. Тому прийнято розрізняти органи державного управління загальної і спеціальної компетенції.

Органами державного управління загальної компетенції виступають органи державної влади, повноваження яких у сфері організації використання лісів і земель лісового фонду пов'язані з адміністративно-територіальним поділом. Такими функціями наділені Верховна Рада України та органи місцевого самоврядування.

Кожний з цих органів у межах наданих йому повноважень здійснює функції управління лісами і землями лісового фонду на всій території України.

Верховна Рада України здійснює управління лісами і землями лісового фонду на підставі ст. 26 Лісового кодексу України (в редакції 2006 року). **До її відання у сфері лісових відносин належать:**

- 1) визначення засад державної політики у сфері лісових відносин;
- 2) прийняття законів щодо регулювання відносин у цій сфері;
- 3) затвердження загальнодержавних програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів;
- 4) вирішення інших питань у сфері лісових відносин відповідно до Конституції України.

Верховна Рада України також делегує відповідним Радам свої повноваження щодо розпорядження лісами.

До відання Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних рад у сфері лісових відносин належить:

- 1) забезпечення реалізації державної політики у сфері лісових відносин;
- 2) забезпечення виконання загальнодержавних і державних програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів і затверджують регіональні (місцеві) програми з цих питань;
- 3) передача у власність, надання у постійне користування земельних лісових ділянок на землях спільної власності відповідних територіальних громад, власності територіальних громад міст Києва і Севастополя та припинення права користування ними;
- 4) прийняття рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового або тимчасового користування лісами на землях спільної власності відповідних територіальних громад, власності територіальних громад міст Києва і Севастополя та припинення права користування ними;
- 5) погодження ліміту використання лісових ресурсів при заготівлі другорядних лісових матеріалів та здійсненні побічних лісових користувань;
- 6) погодження максимальної норми безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо;
- 7) встановлення порядку використання коштів, що виділяються з відповідного місцевого бюджету на ведення лісового господарства;
- 8) вирішення інших питань у сфері лісових відносин відповідно до закону.

До відання селищних і сільських рад у сфері лісових відносин на їх території належить:

- 1) передання у власність, надання у постійне користування земельних лісових ділянок, що перебувають у комунальній власності, в межах сіл, селищ, міст і припинення права користування ними;
- 2) прийняття рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування лісами лісових ділянок, що перебувають у комунальній власності, в межах сіл, селищ, міст і припиняють права користування ними;

- 3) участь у здійсненні заходів щодо охорони і захисту лісів, ліквідації наслідків стихійних явищ, лісових пожеж, залучення у встановленому порядку до цих робіт населення, транспортних й інших технічних засобів та обладнання;
- 4) організація благоустрою лісових ділянок і культурно-побутове обслуговування відпочиваючих у лісах, що використовуються для цих цілей;
- 5) встановлення порядку використання коштів, що виділяються з місцевого бюджету на ведення лісового господарства;
- 6) вирішення інших питань у сфері лісових відносин відповідно до закону.

Громадяни та їх об'єднання, громадські комітети і ради самоврядування мають право у встановленому порядку брати участь у розгляді радами питань, пов'язаних із використанням лісового фонду, а також сприяти радам і спеціально уповноваженим органам державної виконавчої влади у здійсненні заходів щодо охорони, захисту, використання та відтворення лісів.

До органів державного управління, крім загальної компетенції, належать органи спеціальної компетенції, які здійснюють державне управління у сфері використання, захисту і охорони лісів як свого основного завдання. Таким державним органом правління є Державний комітет України по лісовому господарству.

Державний комітет України по лісовому господарству здійснює функції безпосередньо і через свої територіальні (місцеві) органи: обласні та районні управління, відділи лісового господарства, лісгоспи, лісгоспи-технікуми, дослідні лісові господарства, а також національні парки.

Державний комітет України по лісовому господарству здійснює свою діяльність на підставі однойменного Положення про нього, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань лісового господарства – Державний комітет України по лісовому господарству

- 1) здійснює державне управління, координацію виконання заходів у галузі ведення лісового господарства;
- 2) вносить пропозиції щодо формування і реалізації державної політики у сфері лісових відносин;
- 3) розробляє та організовує виконання загальнодержавних, державних і регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів;
- 4) розробляє та затверджує в установленому порядку нормативно-правові акти з ведення лісового господарства;
- 5) здійснює державний контроль за додержанням норм, правил та інших нормативно-правових актів з ведення лісового господарства;

- 6) організовує ведення лісовпорядкування, обліку лісів, державного лісового кадастру та моніторингу лісів;
- 7) організовує ведення лісового господарства і раціональне використання лісових ресурсів;
- 8) забезпечує функціонування державної лісової охорони, координує діяльність лісової охорони інших постійних лісокористувачів і власників лісів;
- 9) координує здійснення заходів з охорони лісів від пожеж та захисту від шкідників і хвороб;
- 10) координує роботу з ведення лісового господарства підпорядкованими йому науково-дослідними установами;
- 11) видає ліцензії відповідно до закону;
- 12) вносить пропозиції щодо обмеження або тимчасового припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від їх підпорядкування та форм власності в разі порушення ними природоохоронного та лісового законодавства;
- 13) бере участь у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації кадрів для лісового господарства;
- 14) здійснює міжнародне співробітництво з питань ведення лісового господарства;
- 15) вирішує інші питання у сфері регулювання лісових відносин відповідно до закону.

Центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища у сфері лісових відносин:

- 1) вносить пропозиції щодо формування та реалізації державної політики у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів як складової частини державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- 2) здійснює державне управління, регулювання у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів як складової частини заходів з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів;
- 3) здійснює державний контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів;
- 4) координує здійснення органами виконавчої влади заходів з охорони, захисту, використання та відтворення лісів;
- 5) бере участь у розробленні загальнодержавних, державних і регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів;
- 6) погоджує матеріали лісовпорядкування;

- 7) затверджує в установленому порядку нормативи використання лісових ресурсів;
- 8) погоджує нормативно-правові акти з ведення лісового господарства;
- 9) організовує проведення екологічної експертизи щодо впливу промислових та інших об'єктів, хімічних речовин на ліси, затверджує переліки пестицидів, дозволених для застосування в лісах, установлює регламенти їх застосування;
- 10) обмежує чи зупиняє (тимчасово) в установленому порядку діяльність підприємств, установ та організацій незалежно від їх підпорядкування та форм власності, якщо вона здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів на використання природних ресурсів;
- 11) розглядає справи про адміністративні правопорушення;
- 12) застосовує у випадках, передбачених законом, економічні санкції до підприємств, установ та організацій, їх посадових і службових осіб, громадян за порушення вимог законодавства, подає позови до суду про відшкодування збитків і втрат, завданих унаслідок такого порушення;
- 13) забезпечує погодження проектів відведення земельних лісових ділянок;
- 14) вирішує інші питання відповідно до закону.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації у сфері лісових відносин у межах своїх повноважень на їх території:

- 1) забезпечують реалізацію державної політики у сфері лісових відносин;
- 2) беруть участь у розробленні та забезпеченні виконання регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів;
- 3) здійснюють контроль за додержанням законодавства у сфері лісових відносин;
- 4) передають у власність, надають у постійне користування для ведення лісового господарства земельні лісові ділянки, що перебувають у державній власності, на відповідній території;
- 5) передають у власність, надають у постійне користування для нелісогосподарських потреб земельні лісові ділянки площею до 1 гектара, що перебувають у державній власності, на відповідній території, а також у межах міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення та припиняють права користування ними;
- 6) приймають рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування лісами лісових ділянок, що перебувають у державній власності, на відповідній території, а також у межах міст обласного та республіканського (Автономної Республіки Крим) значення;

- 7) обмежують або тимчасово припиняють діяльність підприємств, установ та організацій у разі порушення ними лісового законодавства в порядку, передбаченому законодавством;
- 8) забезпечують здійснення заходів щодо охорони і захисту лісів, ліквідації наслідків стихійних явищ, лісових пожеж, залучають у встановленому порядку до цих робіт населення, транспортні та інші технічні засоби та обладнання, забороняють відвідування лісів населенням і в'їзд до них транспортних засобів у період високої пожежної небезпеки в порядку, передбаченому законодавством;
- 9) встановлюють ліміт використання лісових ресурсів при заготівлі другорядних лісових матеріалів та здійсненні побічних лісових користувань;
- 10) встановлюють максимальні норми безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо;
- 11) вирішують інші питання у сфері лісових відносин відповідно до закону.

Виникнення та припинення права лісового землекористування регулюється Земельним кодексом України та Лісовим Кодексом України.

Згідно з вимогами Земельного кодексу України громадянам і юридичним особам можуть безоплатно передавати у власність замкнуті земельні ділянки лісового фонду із земель права державної і комунальної власності у складі угідь селянських (фермерських) та інших господарств.

Громадяни і юридичні особи можуть набувати у власність земельні ділянки для заліснення із земель іншого призначення з деградованими і малопродуктивними угіддями.

Земельні ділянки лісового фонду із земель права державної і комунальної власності надаються у постійне користування спеціалізованим державним лісгосподарським підприємствам, а також в оренду іншим підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані лісгосподарські підрозділи, для ведення лісового господарства, спеціального використання лісових ресурсів і для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт.

Постійне користування земельними ділянками лісового фонду припиняється у випадках і порядку, передбачених Земельним кодексом України.

Об'єктом тимчасового користування можуть бути всі ліси, що перебувають у державній, комунальній або приватній власності.

Тимчасове користування лісами може бути: довгостроковим – терміном від одного до п'ятдесяти років і короткостроковим – терміном до одного року.

Довгострокове тимчасове користування лісами – засноване на договорі строкове платне використання лісових ділянок, які виділяються для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт.

Довгострокове тимчасове користування лісами державної та комунальної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок у постійних користувачів лісами на підставі рішення відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийнятого в межах їх повноважень за погодженням з постійними користувачами лісами та органом виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, територіальними органами центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства.

Довгострокове тимчасове користування лісами приватної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок шляхом укладення між власником лісів та тимчасовим лісокористувачем договору, який підлягає реєстрації в органі виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, територіальних органах центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства.

Короткострокове тимчасове користування лісами для заготівлі другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань та інших потреб, передбачених лісовим Кодексом, здійснюється без вилучення земельних ділянок у власника лісів, постійного землекористувача на підставі спеціального дозволу, що видається власником лісів, постійним лісокористувачем підприємствам, установам, організаціям, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, іноземним юридичним особам.

Суб'єктами правовідносин тимчасового користування лісами є:

- власники лісів або уповноважені ними особи;
- підприємства, установи, організації;
- громадяни України, іноземці та особи без громадянства;
- іноземні юридичні особи.

Тимчасовий лісокористувач не має права передавати лісові ділянки в тимчасове користування іншим особам.

Підставами припинення права постійного користування лісами є:

- 1) припинення права користування земельною лісовою ділянкою у випадках і порядку, встановлених законом;
- 2) використання лісових ресурсів способами, які завдають шкоду навколишньому природному середовищу, не забезпечують збереження оздоровчих, захисних та інших корисних властивостей лісів, негативно впливають на їх стан і відтворення;
- 3) використання лісової ділянки не за цільовим призначенням.

Право тимчасового користування лісами припиняється у випадках, передбачених статтею 78 лісового Кодексу для припинення права використання лісових ресурсів.

Лісовий сервітут це право на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною лісовою ділянкою.

Громадяни мають право вільно перебувати в лісах державної та комунальної власності, якщо інше не передбачено законом.

Права власників лісів або лісокористувачів можуть бути обмежені на користь інших заінтересованих осіб на підставі закону, договорів, заповіту або за рішенням суду.

Установлення лісового сервітуту не веде до позбавлення власника земельної лісової ділянки, щодо якої встановлений лісовий сервітут, права володіння, користування та розпоряджання нею, а користувача – володіння, користування.

Лісовий сервітут здійснюється способом, найменш обтяжливим для власника лісів або користувача земельної лісової ділянки, щодо якої він установлений.

Положення Цивільного та Земельного кодексів України застосовуються до лісових сервітутів у частині, що не суперечить вимогам лісового Кодексу.

Законодавчими актами можуть бути передбачені й інші випадки припинення права тимчасового користування земельними ділянками лісового фонду.

Основною метою відтворення земель лісового фонду є своєчасне відтворення лісів на непокритих лісом землях, покращання породного складу лісів, підвищення продуктивності лісів і забезпечення раціонального використання земель лісового фонду. Лісорозведення – це створення лісів на нелісових землях, скорочення непродуктивних.

Використання земельних ділянок лісового фонду, ведення лісового господарства повинні забезпечувати підвищення продуктивності лісів. Воно здійснюється шляхом застосування системи науково обґрунтованих рубок, відтворення лісів, поліпшення їх природного стану, створення і ефективного використання постійної лісонасінневої бази на селекційно-генетичній основі, гідролісомеліорації, догляду за лісами і проведення інших лісогосподарських робіт. Заходи щодо підвищення продуктивності лісів здійснюються лісокористувачами і лісгоспами України.

На лісокористувачів покладені такі зобов'язання: здійснювати догляд за лісами, проводити роботу із селекції, лісового насінництва і сортовипробування цінних деревних порід, підвищення родючості ґрунтів, попередження водної і вітрової ерозії ґрунтів, заболочення, засолення та інших процесів, що погіршують стан земель; здійснювати рубки проміжного користування, якщо немає іншого виконавця цих рубок; вживати заходів щодо ефективного відтворення лісів, створення нових лісів та проведення гідромеліорації надмірного

зволоження земель; будувати дороги лісогосподарського призначення; надавати лісокористувачам допомогу у виборі відтворення лісів, забезпечувати посівним і посадковим матеріалами.

Як передбачає Земельний кодекс України, охорона земель включає систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на їх раціональне використання, запобігання необґрунтованому вилученню земель із сільськогосподарського обороту, захист від шкідливих антропогенних впливів, а також на відтворення і підвищення родючості ґрунтів, продуктивності земель лісового фонду, забезпечення режиму земель природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого та історико-культурного призначення.

Система раціонального використання земель повинна мати природоохоронний, ресурсозберігаючий, відтворювальний характер і передбачати збереження ґрунтів, обмеження негативного впливу на них, а також на рослинний і тваринний світ, геологічні породи, водні джерела та інші компоненти навколишнього середовища.

Лісовпорядкування включає комплекс заходів, спрямованих на забезпечення ефективної організації та науково обґрунтованого ведення лісового господарства, охорони, захисту, раціонального використання, підвищення екологічного та ресурсного потенціалу лісів, культури ведення лісового господарства, отримання достовірної і всебічної інформації про лісовий фонд України.

Зміна цільового призначення земельних лісових ділянок з метою їх використання в цілях, не пов'язаних з веденням лісового господарства, провадиться органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передачу цих земельних ділянок у власність або надання у постійне користування відповідно до Земельного кодексу України.

Зміна цільового призначення земельних лісових ділянок з метою їх використання для житлової, громадської і промислової забудови провадиться переважно за рахунок площ, зайнятих чагарниками та іншими малоцінними насадженнями.

Зміна цільового призначення земельних лісових ділянок здійснюється за погодженням з органами виконавчої влади з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, територіальними органами центральних органів виконавчої влади з питань лісового господарства та охорони навколишнього природного середовища.

У разі зміни цільового призначення земельних лісових ділянок з метою їх використання в цілях, не пов'язаних з веденням лісового господарства, органи, що приймають таке рішення, одночасно вирішують питання про збереження або вирубування дерев і чагарників та про порядок використання одержаної при цьому деревини.

Підприємства, установи, організації і громадяни, яким передаються у власність або надаються в користування земельні лісові ділянки без права вирубування дерев і чагарників, зобов'язані забезпечити їх збереження і догляд за ними.

У разі виникнення додаткової потреби у вирубуванні дерев і чагарників на земельних лісових ділянках, що передані у власність або надані в користування без права вирубування, питання про вирубування дерев і чагарників та порядок використання заготовленої при цьому деревини вирішується органом, який прийняв рішення про передачу у власність або надання в користування земельної ділянки.

Рішення про вирубування дерев і чагарників приймається за погодженням з органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, територіальними органами центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища.

Переведення земельних лісових ділянок до нелісових земель у цілях, пов'язаних з веденням лісового господарства, здійснюється без їх вилучення у постійного лісокористувача з дозволу органу виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, територіальних органів центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства за погодженням з органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, територіальними органами центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища.

Під час розміщення, проектування, будівництва і введення в дію нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, а також удосконалення існуючих і впровадження нових технологічних процесів та устаткування, що можуть шкідливо впливати на стан і відтворення лісів, передбачаються і здійснюються заходи щодо усунення негативної дії шкідливих факторів, зокрема викидів і скидів забруднюючих речовин, відходів виробництва, підтоплення, осушення та інших видів негативного впливу на ліси.

Визначення місць розміщення підприємств, споруд та інших об'єктів, що шкідливо впливають на стан і відтворення лісів, проводиться за погодженням відповідно з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами виконавчої влади з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, територіальними органами центральних органів виконавчої влади з питань лісового господарства, охорони навколишнього природного середовища та іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства.

Проекти будівництва зазначених підприємств, споруд та інших об'єктів підлягають екологічній експертизі у випадках і в порядку, що встановлюються законом.

Використання земельних лісових ділянок для видобування корисних копалин (крім видобування корисних копалин місцевого значення для власних потреб), прокладання кабельних ліній, трубопроводів та інших комунікацій, здійснення бурових, підривних та інших робіт, не пов'язаних з веденням лісового господарства, проводиться після надання цих ділянок для зазначених цілей у порядку, встановленому земельним законодавством, з урахуванням висновків органів виконавчої влади з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, територіальних органів центральних органів виконавчої влади з питань лісового господарства та охорони навколишнього природного середовища.

Використання земельних лісових ділянок для видобування корисних копалин місцевого значення для власних потреб проводиться відповідно до Кодексу України «Про надра».

Зазначені роботи повинні вестися способами і методами, що не призводять до погіршення протипожежного і санітарного стану лісів та умов їх відтворення.

Підприємства, установи, організації і громадяни здійснюють ведення лісового господарства з урахуванням господарського призначення лісів, природних умов і зобов'язані:

- 1) забезпечувати посилення водоохоронних, захисних, кліматорегулюючих, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших корисних властивостей лісів з метою поліпшення навколишнього природного середовища та охорони здоров'я людей;
- 2) забезпечувати безперервне, невиснажливе і раціональне використання лісових ресурсів для задоволення потреб виробництва і населення в деревині та іншій лісовій продукції;
- 3) здійснювати відтворення лісів;
- 4) забезпечувати підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів і збереження біотичного та іншого природного різноманіття в лісах;
- 5) здійснювати охорону лісів від пожеж, захист від шкідників і хвороб, незаконних рубок та інших пошкоджень;
- 6) раціонально використовувати лісові ділянки.

Лісовим кодексом передбачені санкції за порушення Лісового законодавства.

7.7. Управління використанням та охороною земель водного фонду

Принципами державного управління землями водного фонду є: стійкий розвиток поєднання басейнового і адміністративно-територіального способів управління, розмежування функцій охорони і функцій господарського використання вод. Єдину систему органів управління, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері використання і охорони земель водного фонду, утворюють:

- Кабінет Міністрів України;
- Державний комітет України по земельних ресурсах;
- Державний комітет України з питань водного господарства;
- Міністерство екологічної безпеки України;
- Державний комітет України по лісовому господарству;
- Державний комітет України по геології і використанню надр;
- Обласні державні адміністрації;
- Виконкоми районних, міських, селищних, сільських рад.

Діяльність перелічених державних органів управління у сфері використання земель водного фонду та користування водними ресурсами доповнює один одного. Серед них спеціальним уповноваженим державним органом управління у сфері використання водного фонду є Державний комітет України по водному господарству.

Основними функціями Державний комітет України по водному господарству є:

- планування раціонального використання водних об'єктів;
- ведення моніторингу, кадастру і обліку поверхневих і підземних вод;
- здійснення державного контролю за охороною і використанням водних об'єктів і дотримання режиму їх водоохоронних зон;
- здійснення ліцензування у сфері використання і охорони водних об'єктів;
- організація будівництва і експлуатації водосховищ та інших водогосподарських об'єктів комплексного призначення, встановлення режиму їх наповнення та скиду, пропуску паводкових вод;
- розроблення водогосподарських балансів господарства, схеми комплексного використання та охорони водних ресурсів;
- вивчення потреби та участь у розробці пропозицій щодо поліпшення водозабезпечення населення і народного господарства;
- забезпечення збору, аналізу, розповсюдження інформації з питань водного господарства.

До сфери державного управління щодо використання та охорони водних ресурсів входять: складання (визначення) водогосподарського балансу; державний моніторинг водних об'єктів; державний облік поверхневих і підземних вод; державний контроль за використанням і охороною водних об'єктів; нормування і ліцензування в сфері використання і охорони водних об'єктів.

Водогосподарські баланси – розрахункові матеріали, які зіставляють потребу у воді з наявними на певній території водними ресурсами. Баланси призначені для оцінки наявності ступеня використання водних ресурсів на території держави.

Користування землями водного фонду регулюється Земельним кодексом України і Водним кодексом України.

Порядок надання земель водного фонду в користування та припинення права користування ними встановлюється земельним законодавством.

У постійне користування землі водного фонду надаються водогосподарським спеціалізованим організаціям, іншим підприємствам, установам і організаціям, у яких створено спеціалізовані служби з догляду за водними об'єктами, прибережними захисними смугами, смугами відведення, береговими смугами водних шляхів, гідротехнічними спорудами та підтримання їх у належному стані.

У тимчасове користування за погодженням з постійними користувачами земельні ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення та берегових смуг водних шляхів можуть надаватися підприємствам, установам, організаціям, об'єднанням громадян, релігійним організаціям, громадянам України, іноземним юридичним та фізичним особам для сінокошіння, рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, а також для проведення науково-дослідних робіт.

Користування цими ділянками у зазначених цілях здійснюється з урахуванням вимог щодо охорони річок і водойм від забруднення, засмічення та замулення, а також з додержанням правил архітектури планування приміських зон та санітарних вимог у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Право користування земельною ділянкою на землях водного фонду виникає після встановлення меж цієї ділянки у натурі (на місцевості) і одержання відповідного документа, що посвідчує це право.

Право постійного користування землями водного фонду посвідчується державним актом, який видають і реєструють сільські, селищні і міські ради.

Право тимчасового користування землями водного фонду оформляють договором, який укладається між відповідною Радою і юридичною або фізичною особою.

Користувачі земель водного фонду зобов'язані:

- виконувати заходи щодо охорони земель від ерозії, підтоплення, забруднення відходами виробництва, хімічними і радіоактивними речовинами та інших процесів руйнування;
- суворо дотримуватися встановленого режиму для зон санітарної охорони, прибережних захисних смуг, смуг відведення, берегових смуг водних шляхів;
- запобігати проникненню у водні об'єкти стічних вод, пестицидів і добрив через прибережні захисні смуги.

На земельних ділянках дна річок, озер, водосховищ, морів та інших водних об'єктів можуть проводитися роботи, пов'язані з будівництвом гідротехнічних споруд, поглибленням дна для судноплавства, видобуванням корисних копалин (крім піску, гальки і гравію в руслах малих та гірських річок), прокладанням кабелів, трубопроводів, інших комунікацій, а також бурові та геологорозвідувальні роботи.

Дозволи на проведення зазначених робіт видаються в установленому законом порядку.

Користування землями прибережних захисних смуг уздовж річок, навколо водойм і на островах здійснюється у режимі обмеженої господарської діяльності.

На зазначених землях забороняється діяльність, що негативно впливає або може вплинути на їх стан чи суперечить їхньому призначенню, зокрема:

- розорювання земель (крім підготовки ґрунту для залуження і заліснення), а також садівництво та городництво;
- зберігання та застосування пестицидів і добрив;
- улаштування літніх таборів для худоби;
- будівництво будь-яких споруд (крім гідротехнічних, гідрометричних та лінійних), у тому числі баз відпочинку, дач, гаражів та стоянок автомобілів;
- миття і обслуговування транспортних засобів та техніки;
- улаштування звалищ сміття, гноєсховищ, накопичувачів рідких і твердих відходів виробництва, кладовищ, скотомогильників, полів фільтрації тощо.

Під час користування землями прибережних захисних луг уздовж морів, морських заток, лиманів і на островах забороняється:

- застосування стійких і сильнодіючих пестицидів;
- улаштування полігонів побутових та промислових відходів і накопичувачів стічних вод;
- улаштування вигребів для накопичення господарсько-побутових стічних вод обсягом більш як один кубічний метр на добу;
- улаштування полів фільтрації та створення інших споруд для приймання і знезараження рідких відходів.

Користувачі, що експлуатують гідротехнічні (водопідпірні, водопропускні, водозахисні або водозабірні) споруди водогосподарських систем, зобов'язані дотримуватися встановлених режимів їхньої роботи та правил експлуатації, здійснювати посадку, догляд та охорону лісів у смугах відведення каналів, гідротехнічних та інших споруд міжгосподарського значення.

На ділянках із штучно створеними лісонасадженнями та природними лісами у смугах відведення каналів, гідротехнічних споруд та інших споруд міжгосподарського значення допускаються рубки догляду та санітарної рубки, що проводяться згідно з рекомендаціями органів лісового господарства.

За використанням та охороною земель водного фонду здійснюється державний контроль у встановленому законодавством порядку.

Для створення сприятливого режиму водних об'єктів, попередження їх забруднення, засмічення і вичерпання, знищення навколоводних рослин і тварин, а також зменшення коливань стоку вздовж річок, морів та навколо озер, водосховищ і інших водойм встановлюються водоохоронні зони.

Водоохоронна зона є природоохоронною територією господарської діяльності, що регулюється.

На території водоохоронних зон забороняється:

- використання стійких та сильнодіючих пестицидів;
- улаштування кладовищ, скотомогильників, звалищ, полів фільтрації;
- скидання неочищених стічних вод, використовуючи рельєф місцевості (балки, пониззя, кар'єри тощо), а також у потічки.

В окремих випадках у водоохоронній зоні може бути дозволено добування піску і гравію за межами земель водного фонду на сухій частині заплави, у праруслах річок за погодженням з державними органами охорони навколишнього природного середовища, водного господарства та геології.

Зовнішні межі водоохоронних зон визначають за спеціально розробленими проектами.

Порядок визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режим ведення господарської діяльності в них затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 травня 1996 р. № 486.

Цей порядок установлює єдиний правовий механізм визначення розмірів і меж водоохоронних зон та ознаки їхнього правового режиму.

Водоохоронні зони встановлюють для створення сприятливого режиму водних об'єктів, попередження їхнього забруднення, засмічення і вичерпання, знищення навколоводних рослин і тварин, а також зменшення коливань стоку вздовж річок, морів та навколо озер, водосховищ та інших водойм.

До складу водоохоронних зон обов'язково входять заплава річки, перша надзаплавна тераса, бровки і круті схили берегів, а також прилеглі балки та яри.

У межі водоохоронних зон виділяють землі прибережних захисних смуг та смуги відведення з особливим режимом їх використання відповідно до ст. 88–91 Водного кодексу України.

Розміри і межі водоохоронних зон визначають проектом на основі нормативно-технічної документації.

Проекти цих зон розробляють на замовлення органів водного господарства та інших спеціально уповноважених органів, узгоджують з органами охорони навколишнього природного середовища, земельних ресурсів, власниками землі, землекористувачами і затверджують відповідними місцевими органами державної виконавчої влади та виконавчими комітетами Рад.

Межі водоохоронних зон встановлюють з урахуванням:

- рельєфу місцевості, затоплення, підтоплення, інтенсивності берегоруйнування, конструкції інженерного захисту берега;
- цільового призначення земель, що входять до складу водоохоронної зони.

Враховуючи, що ліси мають значну водоохоронну функцію, межі водоохоронних зон у них не встановлюють.

Водоохоронна зона має внутрішню і зовнішню межі. Внутрішня межа збігається з мінімальним рівнем води у водному об'єкті. Зовнішня межа, як правило, прив'язується до наявних контурів сільськогосподарських угідь, шляхів, лісосмуг, меж заплав, надзаплавних терас, бровок схилів, балок та ярів і визначається найбільш віддаленою від водного об'єкта лінією:

- затоплення при максимальному повеневому (паводковому) рівні води, що повторюється один раз на 10 років;
- берегоруйнування, мандрування;
- тимчасового та постійного підтоплення земель;
- ерозійної активності;
- берегових схилів і сильноеродованих земель.

Зовнішню межу водоохоронної зони на землях сільських населених пунктів, землях сільськогосподарського призначення, лісового фонду, територіях водогосподарських, лісгосподарських, рибгосподарських підприємств, а також на землях інших власників та користувачів визначають з урахуванням:

- зони санітарної охорони джерел питного водопостачання;
- розрахункової зони перероблення берегів;
- лісових насаджень, що найбільшою мірою сприяють охороні вод, із зовнішньою межею не менш як 1000 м від урізу середньо-багаторічного рівня води;
- усіх земель відводу на існуючих меліоративних системах, але не менш як 200 м від бровки каналів чи дамб.

Для гірських і передгірських річок зовнішня межа водоохоронної зони визначається з урахуванням геоморфологічних та гідрологічних умов, а також селих та зсувних явищ.

На землях міст і селищ міського типу розмір водоохоронної зони, як і прибережної захисної смуги, встановлюється відповідно до існуючих на час встановлення водоохоронної зони конкретних умов забудови.

Водоохоронна зона морів, морських заток і лиманів, як правило, збігається з прибережною захисною смугою і визначається в ширину не менше як 2 км від урізу води.

У водоохоронній зоні дотримується режим регульованої господарської діяльності.

Виконання водоохоронних та інших заходів щодо впорядкування водоохоронних зон, за винятком земель водного фонду, покладається на виконавчі комітети Рад, сільськогосподарські, водогосподарські, рибогосподарські підприємства, а також на інших власників і землекористувачів.

З метою охорони поверхневих водних об'єктів від забруднення і засмічення та збереження їх водності вздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм у межах водоохоронних зон, виділяють земельні ділянки під прибережні смуги.

Прибережні захисні смуги встановлюють по обидва береги річок та навколо водойм уздовж урізу води (у меженний період) шириною:

- для малих річок, струмків і потічків, а також ставків площею менше 3 гектарів – 25 м;
- для середніх річок, водосховищ на них, водойм, а також ставків площею понад 3 гектари – 50 м;
- для великих річок, водосховищ на них та озер – 100 м.

Якщо крутизна схилів перевищує 3 градуси, мінімальна ширина прибережної захисної смуги подвоюється.

У межах існуючих населених пунктів прибережну захисну смугу встановлюють з урахуванням конкретних умов, що склалися.

Уздовж морів та навколо морських заток і лиманів виділяють прибережну захисну смугу шириною не менше 2 км від урізу води.

Об'єкти, розташовані у прибережній захисній смузі, можна експлуатувати, якщо при цьому не порушується її режим. Не придатні для експлуатації споруди, а також ті, що не відповідають режимам господарювання, підлягають винесенню з прибережних захисних смуг.

Прибережна захисна смуга уздовж морів, морських заток і лиманів входить у зону санітарної охорони моря і може використовуватися лише для будівництва санаторіїв та інших лікувально-оздоровчих закладів з обов'язковим централізованим водопостачанням і каналізацією.

Для потреб експлуатації та захисту від забруднення, пошкодження і руйнування магістральних, міжгосподарських та інших каналів на зрошувальних і осушувальних системах, гідротехнічних та гідрометричних споруд, а також водойм і гребель на річках встановлюють смуги відведення з особливим режимом користування.

Розміри смуг відведення та режим користування ними встановлюють за проектом, який розробляють і затверджують за погодженням із державними органами охорони навколишнього природного середовища та водного господарства.

Земельні ділянки в межах смуг відведення надають органам водного господарства та іншим організаціям для спеціальних потреб і можуть використовуватися ними для створення водоохоронних лісонасаджень, берегоукріплювальних та протиерозійних гідротехнічних споруд, будівництва переправ, виробничих приміщень.

На судноплавних водних шляхах за межами міських поселень для проведення робіт, пов'язаних із судноплавством, встановлюють берегові смуги.

Розміри берегових смуг водних шляхів та господарська діяльність на них визначаються ст. 91 Водного кодексу України.

Порядок встановлення берегових смуг водних шляхів та користування ними визначає Кабінет Міністрів України. З метою охорони об'єктів у районах забору води для централізованого водопостачання населення, лікувальних і оздоровчих потреб встановлюють зони санітарної охорони, які поділяються на пояси особливого режиму.

Межі зон санітарної охорони водних об'єктів встановлюють місцеві ради на їхній території за погодженням із державними органами санітарного нагляду, охорони навколишнього природного середовища, водного господарства та геології.

Режим зон санітарної охорони водних об'єктів встановлює Кабінет Міністрів України.

Порушення водного законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно із законодавством України.

Водокористувачі звільняються від відповідальності за порушення водного законодавства, якщо вони виникли внаслідок дії непереборних сил природи чи воєнних дій.

Відповідальність за порушення водного законодавства несуть особи, винні у:

- самовільному захопленні водних об'єктів;
- забрудненні та засміченні вод;
- порушенні режиму господарської діяльності у водоохоронних зонах та на землях водного фонду;

- руйнуванні русел річок, струмків та водостоків або порушенні природних умов поверхневого стоку під час будівництва і експлуатації автошляхів, залізниць та інших інженерних комунікацій;
- введенні в експлуатацію підприємств, комунальних та інших об'єктів без очисних споруд чи пристроїв належної потужності;
- недотриманні умов дозволу або порушенні правил спеціального водокористування;
- самовільному проведенні гідротехнічних робіт (будівництво ставків, дамб, каналів, свердловин);
- порушенні правил ведення державного обліку вод або перекрученні чи внесенні недостовірних відомостей в документи державної статистичної звітності;
- пошкодженні водогосподарських та гідрометричних споруд і пристроїв, порушенні правил експлуатації та встановлених режимів їхньої роботи;
- незаконному створенні систем скидання зворотних вод у водні об'єкти, міську каналізаційну мережу або зливну каналізацію та несанкціоноване скидання зворотних вод;
- використанні земель водного фонду не за призначенням;
- неповідомленні (приховуванні) відомостей про аварійні ситуації на водних об'єктах;
- відмові від надання (приховуванні) проектної документації та висновків щодо якості проектів підприємств, споруд та інших об'єктів, що можуть впливати на стан вод, а також актів і висновків комісій, які приймали об'єкт в експлуатацію;
- порушенні правил охорони внутрішніх морських вод та територіального моря від забруднення та засмічення.

Законодавством України може бути встановлено відповідальність і за інші правопорушення щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Підприємства, установи, організації і громадяни України, а також іноземні юридичні і фізичні особи та особи без громадянства зобов'язані відшкодувати збитки, завдані ними внаслідок порушень водного законодавства, в розмірах і порядку, встановлених законодавством України.

Відшкодування збитків, завданих внаслідок порушень водного законодавства, не звільняє винних від плати за спеціальне водокористування, а також від необхідності здійснення заходів щодо ліквідації шкідливих наслідків.

Притягнення винних у порушенні водного законодавства до відповідальності не звільняє їх від обов'язку відшкодування збитків, завданих ними внаслідок порушення водного законодавства.

Контрольні питання

1. Що таке типізація (класифікація) земельних ресурсів як інструментарій управління.
2. Суть категорій земель як об'єкта державного управління.
3. Залежність цінності і інвестиційної привабливості земельних ресурсів від природно-ресурсного потенціалу.
4. Типологія особливостей управління сільськогосподарським та несільськогосподарським землекористуванням.
5. Охарактеризуйте особливості управління використанням та охороною земель житлової та громадської забудови.
6. Охарактеризуйте особливості управління використанням та охороною земель лісового фонду.
7. Охарактеризуйте особливості управління використанням та охороною земель водного фонду

Розділ 8. СПЕЦИФІКА УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ РІЗНИХ ФОРМ ВЛАСНОСТІ

8.1. Управління як економічна функція власності

Те, що розпоряджатися тим самим об'єктом власності може не тільки власник, а також володільець, користувач і, крім того, є управляючі власника і володільця, це очевидний факт. Тому методологічно неправильно категорію, що належить до системи понять *управління*, ставити в один класифікаційний ряд з категоріями *приналежності*.

Однак між розпорядженням і власністю є беззаперечний зв'язок. Глибинний зміст цього зв'язку полягає не в тому, що власник благ може розпоряджатися ними, а навпаки, цей зв'язок є поверховий і очевидний. Він полягає в тому, що суб'єкт, який фактично розпоряджається благами, *крім* власника, може за деяких умов стати власником, не тільки фактичним, а й наділеним правом.

В основі такої метаморфози лежить *спосіб присвоєння*, який стосовно сфери виробництва й обміну продуктами прийнято називати *способом* виробництва чи *господарювання*. Історія має досить велику кількість фактів, які дають змогу знайти закономірність того, що самостійне ведення господарства ким-небудь за допомогою *чужих* ресурсів, що не належать *по праву* суб'єкта господарювання, перетворює останнього в суб'єкта, якому *фактично* цілком чи частково належать результати, а згодом і засіб господарювання.

Так, у Стародавньому Римі раби, які самостійно вели господарство з використанням засобів рабовласника, не виходячи з рабського стану, здобували можливість володіти значним майном, маєтками, власними рабами і самим вирішувати, чи залишати все це своєму пану чи ні. Щось подібне мало місце й у кріпосницькій Росії, де кріпак міг здобувати землю на ім'я свого пана, що, як відзначав один спостережливий мандрівник, «не стане порушувати моральних зобов'язань, що пов'язують його із заможним рабом. Позбавити цього раба плодів його праці й ощадливості було б зловживанням влади, на яке не зважиться жоден найдеспотичніший боярин». Що ж стосується найманих управляючих, то перехід у їхню власність майна надто довірливих чи легковажних поміщиків був досить частим явищем.

Протягом історії власники, надмірно покладаючись на своє право і владу, не раз з подивом виявляли, що виробництво, яке здійснюється з використанням їхніх законних засобів, задовольняє *не їхні* потреби, а їхні управляючі фактично діють як справжні хазяї, залишаючи їм до пори до часу тільки титул власника.

У Західній Європі, головним чином, у Німеччині і Франції, протягом 2–3-х століть з XI по XIII ст. відбувався масовий розпад помісного господарства з відповідним переходом власності від колишніх землевласників – духовної і світської аристократії – до управляючих маєтками. Імперські землі поступово перейшли в руки майорів (мерів), графів та інших міністеріалів, які спочатку були тільки слугами, посадовими особами із завідування господарством. До XIII ст. вони вже утворюють новий стан, їхні посади перетворилися в спадкоємні, як і земля, що була віддана їм як лен, тобто плата за несення служби. Нерідко вони і прямо привласнювали суспільні (доменіальні) землі. Починаючи з XIII ст., як виморочне майно, так і конфісковані землі надходили до окремих територіальних госуларів, а не до імперської скарбниці. Приміщення значення імператора як землевласника відбувалося одночасно із загальним занепадом його влади.

Такий самий процес відбувався й в аристократичних маєтках. Вілікус чи майор, колись простий прикажчик із кріпаків, у XII ст. перетворився в міністеріала з лицарською гідністю. Будучи зобов'язаним доставляти вотчиннику продукти, вироблені в маєтку і принесені кріпаками, він не тільки привласнював собі значну частину оброку, оскільки контролювати діяльність прикажчиків було майже неможливо, а і намагався перетворити свою посаду в спадкоємну. Феодали намагалися перешкодити цим «намірам» і зберегти за собою право призначати мерів, але, зрештою, ця політична боротьба закінчилася не на їхню користь – колишні слуги, вихідці з кріпаків, мери стали ленними власниками і їхні землі у правовому відношенні перестали відрізнятися від земель інших феодалів. Якщо феодали, що не бажали миритися з утратою своїх прав, намагалися відняти в міністеріалів право спадкування посад і пов'язаних з ними ленів, то це вже розглядалося як свого роду державний переворот. «У результаті ті великі землевласники, що не зуміли захопити у свої руки державну владу, під впливом утворення останньої, утратили колишніх регалій, падіння земельних рент, загинули в нерівній боротьбі з новою територіальною владою. У XIII і XIV ст. ці аристократичні роди вимирали, їх замінювали дрібні землевласники у вигляді міністеріалів і лицарів».

Світова історія свідчить, що процес витиснення власників управляючими відбувався повсюдно і багаторазово, як в окремих випадках, так і в суспільних масштабах. Аналіз умов, за яких це відбувалося, свідчить, що так буває щоразу, коли *економічна функція власності відокремлюється від титулу (права) власності. Економічна функція власності полягає в діяльності, що забезпечує використання об'єкта власності в інтересах власника, задоволенні тих чи інших його потреб. Управління – найважливіший елемент цієї діяльності, тому, коли власник передоручає виконання функції управління об'єктами власності іншій особі, то передбачається (і закріплюється договором), що управляючий у своїй діяльності буде керуватися, насамперед, інтересами власника.*

Але, як відомо, всі люди у своїх учинках керуються в першу чергу не правами й угодами, а *своїми інтересами*. Тому управляючі в міру своєї волі від втручання власника в процес управління спрямовують процес використання його майна на задоволення *своїх 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 своєї власності, тобто чим більше титул власності відокремлюється від її функції.*

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. Але коли це розходження починає негативно позначатися на ефективності економіки і виникає суспільна потреба в скасуванні одного з них, доля носія титулу власника виявляється вирішеною, оскільки скасування фактичного організатора виробництва можливо тільки разом із ліквідацією самого виробничого процесу, що суперечить інтересам суспільства й зумовлює підтримку ним претендента на звання власника в боротьбі проти носія права власності.

Отже, здійснюючи управління земельними ресурсами, повинні бути чітко розмежовані права і обов'язки власника землі та землекористувача (управляючого землями державної чи комунальної власності або орендаря).

8.2. Специфіка управління земельними ресурсами як об'єктом права власності

У повсякденному житті та науковій літературі поняття «земля» вживається у різних значеннях. Термін «земля» використовують для позначення кос-

мічної матерії та складової частини планетарної системи, земної кулі й відособленої планети, частини земної кори і природного ландшафту, поверхні плоти й рельєфу земної суші, територіального простору і території держави, певної місцевості та місця проживання, ґрунтового шару, засобу господарського використання і просторового базису, природного об'єкта та складової частини навколишнього природного середовища тощо. Наведені позначення землі зустрічаються і в нормативних документах. Так, відповідно до Державного стандарту 1980 р. земля визнавалась найважливішою складовою частиною навколишнього природного середовища, що характеризується простором, рельєфом, ґрунтовим шаром, рослинністю, надрами і водами. У цьому визначенні земля розглядалася як інтегрований об'єкт, що складається з великої кількості природних компонентів.

Найбільш уживане правове позначення землі у вітчизняному законодавстві зводиться до її поверхні, що охоплює ґрунтовий шар та територіальний простір. Це пояснюється тим, що саме верхній шар землі виконує поселенські, економічні, екологічні, соціально-культурні, лікувально-оздоровчі, комунально-побутові та інші функції життєзабезпечення людини і суспільства. **Поселенська функція** земної поверхні забезпечує розселення і життєдіяльність населення за допомогою створення міст, селищ, сіл та інших населених пунктів. **Економічна функція** землі в основному зводиться до використання її ґрунтового шару як засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві та просторового операційного базису для розміщення об'єктів національної економіки, зведення будинків і споруд соціально-культурного і комунально-побутового призначення, прокладення комунікацій, створення соціальної інфраструктури тощо. **Екологічна функція** земної поверхні полягає у забезпеченні взаємозв'язку органічних і неорганічних речовин, їхньої переробки, поглинання утворюваної вуглекислоти тощо.

У земельному законодавстві земля як об'єкт правового регулювання також розглядається у кількох значеннях. Так, згідно з ч.3 ст. 2 Земельного кодексу України об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї). З цього випливає, що землі в межах території нашої країни є об'єктами земельних відносин і до виділення конкретних земельних ділянок та визначення прав на них. У свою чергу відособлені земельні ділянки і права на земельні наділи є самостійними об'єктами земельних відносин. Водночас відповідно до ч. 1 зазначеної статті закону земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею, хоч суспільні земельні відносини не вичерпуються цим.

Більш визначеним у земельному законі є позначення земельної ділянки як об'єкта права власності. Так, відповідно до ч. 1 ст. 79 ЗК України земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. У цьому визначенні має місце позначення землі на диференційованому рівні, тобто на рівні конкретної земельної ділянки.

Важливою ознакою земельної ділянки як об'єкта права власності є її позначення за місцем розташування та розміром площі в складі однієї з численних категорій земельного фонду нашої країни, оскільки без такого відособлення неможливе встановлення права власності на цю ділянку. Зазначене відособлення здійснюється шляхом встановлення меж земельної ділянки відповідно до затвердженого проекту її відведення в порядку землеустрою.

Неабияку роль у відособленні земельної ділянки відіграє юридична ознака, тобто законодавче закріплення прав на неї. Визначення правового титулу належності ділянки конкретній особі та закріплення її прав на неї – це критерії відособлення конкретної ділянки. Юридична ознака земельної власності є особливо важливою в умовах нерозмежування земель комунальної та державної власності.

Згідно з ч. 2 ст. 79 ЗК України право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній розміщені. Щодо земельної правооб'єктності ґрунтового шару, розташованого над надрами землі, особливих сумнівів не виникає. Однак з деякими утрудненнями пов'язане визначення 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. При цьому має місце певна комплексність, властива земельній ділянці й визнана законом як об'єкт права власності. Тому треба враховувати ознаки водних, лісових та інших природних ресурсів і на цій основі здійснювати їх реальне відмежування від земельної ділянки як об'єкта права земельної власності.

Дещо складніше визначити правооб'єктність надповерхневої і підповерхневої меж земельної ділянки. Так, відповідно до ч. 3 ст. 79 ЗК право власності на земельну ділянку поширюється на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд. Хоч закон у цих випадках обмежує правооб'єктність ділянки землі зведенням житлових і виробничих будівель і споруд, все ж може мати місце поширення прав на земельну ділянку, що охоплюють підземні межі і повітряний простір.

Варто враховувати також деяку пріоритетність сучасного земельного законодавства стосовно 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 України, згідно з якою земельні відносини, що виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються ЗК та нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать земельному закону. 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, є досить дослідженими в юридичній літературі. Не применшуючи значення цивільно-правових досліджень у галузі суб'єктів права власності, все ж варто зазначити, що питання земельної правосуб'єктності не дістали належного висвітлення у вітчизняній правовій літературі.

Це пояснюється принаймні двома обставинами. По-перше, довгий час дослідження питань, пов'язаних з суб'єктами права власності на землю, обмежувалися розглядом лише правосуб'єктності держави, оскільки радянське законодавство не включало до складу суб'єктів права власності на землю інших учасників права. По-друге, як вже зазначалося, земельні ресурси мають специфічні особливості в силу свого природного походження, що істотно впливає на земельну правосуб'єктність.

У найзагальнішому прояві земельна правосуб'єктність являє собою здатність бути учасником суспільних земельних відносин. Тому власницька земельна правосуб'єктність – це здатність бути учасником відносин власності на земельні об'єкти. Безумовно, 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.

Однак земельне законодавство не передбачає загальних вимог, яким повинні відповідати суб'єкти земельних відносин, наприклад, для придбання конкретної земельної ділянки. Вони передбачені в цивільному законодавстві й містяться в таких цивільно-правових поняттях, як «правоздатність», «дієздатність» і «правосуб'єктність». Земельне законодавство сприймає ці правові категорії й поширює їх, наприклад, на фізичних та юридичних осіб, визнаючи їх суб'єктами

права власності на землю. Так, правом власності на землю наділені фізичні та юридичні особи, які володіють правоздатністю за українським законодавством.

Здійснювати правомочності щодо реалізації права власності на конкретну земельну ділянку вони можуть на підставі загальноцивільної дієздатності. Правомочності суб'єктів права власності на землю у передбачених законом випадках можуть здійснюватися їх законними представниками або уповноваженими особами. Таке уповноважене представництво в земельних відносинах здійснюється в порядку і межах, передбачених цивільним законодавством.

У зв'язку зі сказаним виникає питання про можливість застосування цивілістичної категорії правосуб'єктності до земельних відносин, зокрема, про те, наскільки загально цивілістична правосуб'єктність придатна для позначення земельновласницької правосуб'єктності. Безумовно, її юридичний бік полягає в законодавчому визнанні можливостей суб'єктів права брати участь у суспільних відносинах власності на земельні багатства. Інакше кажучи, це узаконення їхньої участі у відносинах власності на земельні ресурси, яке звільняє від індивідуальної, групової чи класової сваволі, та доведення цієї участі до рівня загальновизнаної в законодавчому порядку на всій території держави.

Крім засобу виробництва виробничо-господарського призначення, земля являє собою просторове середовище, що забезпечує життєдіяльність людини і суспільства. У зв'язку з цим її використання ґрунтується не тільки на власницькій правосуб'єктності, а й природних потребах людини і публічних інтересах суспільства, незалежно від їх законодавчого визнання та юридичного закріплення у законодавчих актах, які приймаються державою. Саме у нормативно-правових актах природні потреби та публічні інтереси дістають оформлення у вигляді вольових проявів. Тому властивості суб'єктів права власності на землю, які не повною мірою охоплені юридичним боком земельної правосуб'єктності, субсидіарно доповнюються загальноцивільстичною правосуб'єктністю як найбільш урегульованою правовою категорією.

Водночас земельне законодавство передбачає деякі спеціальні вимоги до суб'єктів права власності на землю. Так, відповідно до ч. 1 ст. 130 ЗК України покупцями земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва можуть бути громадяни України, які мають сільськогосподарську освіту або досвід роботи у сільському господарстві чи займаються веденням товарного сільськогосподарського виробництва, а також українські юридичні особи, установчими документами яких передбачено ведення сільськогосподарського виробництва. Звичайно, такі 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 наведеній нормі не тільки передбачене коло суб'єктів права земельної власності, а й визначені його об'єкти, а також способи реалізації територіальними громадами та державою своїх власницьких правомочностей. Останнє пов'язане з тим, що держава, а в переважній більшості і територіальні громади не можуть безпосередньо здійснювати свої правомочності щодо власності на землю. Однак наведений перелік суб'єктів права земельної власності не є вичерпним. У земельному законодавстві є вказівки й на інших суб'єктів, наприклад, іноземних фізичних і юридичних осіб та іноземні держави й міжнародні організації.

Попереднє земельне законодавство, що визначало коло вітчизняних суб'єктів права земельної власності, пов'язувало з ними існування певних форм власності на землю. У Земельному кодексі України, як й у Конституції, не йдеться про форми земельної власності. Відповідно до ч. 3 ст. 78 ЗК України земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності. Сама послідовність перерахування і законодавча регламентація зазначених форм дають можливість вести мову про деяку пріоритетність приватної власності на землю. Цим визначається і послідовність їхнього подальшого розгляду.

8.3. Специфіка управління землями державної власності

Державна власність на землю є досить давньою і бере свій початок із князівської “сабіни”, що пережила періоди земельної власності царської сім'ї та імператорського двору, кабінетного землеволодіння і казенних земель й, нарешті, набула статусу державної власності на землю. Отже, держава з моменту свого виникнення володіла і до наших днів володіє певними земельними площами на власницькій основі. Безумовно, вона й у майбутньому буде мати право власності на відповідні земельні ресурси для здійснення своїх функцій з метою виконання загальнодержавних завдань та задоволення публічних інтересів суспільства.

Однак проблема полягає у встановленні того, в яких межах і по якому праву земля належить державі. Відомо, що у радянський період право власності на землю та інші природні ресурси існувало у виключній формі, що означало усунення усіх, крім держави, суб'єктів права від участі у відносинах власності на землю та інші природні багатства. Таким чином, держава була єдиним влас-

ником землі та інших природних багатств. Але при цьому не було законодавчо визначено конкретного власника в особі будь-якого державного формування. А це призвело до встановлення не державної власності на землі та її багатства, а адміністративно-управлінської й чиновницько-бюрократичної.

Відносини, пов'язані з державною власністю на землю, дістали принципово інше закріплення в законодавстві сучасної української держави. Так, згідно з ч. 1 ст. 84 ЗК України **у державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності**. Наведена норма дає підстави для деяких висновків.

По-перше, у ній визначення об'єкта права державної власності зроблено на основі використання не поняття конкретної земельної ділянки, а більш широкої категорії «землі», що охоплює й ознаки відособленої земельної ділянки. З цього випливає, що об'єктами права державної власності є не тільки конкретні ділянки, а всі землі відповідних категорій у просторових межах держави, не віднесені до комунальної та приватної власності. Відособлення земельних площ державної власності не за ознаками місць розташування конкретних ділянок і встановлення їх меж на земній поверхні, а за ознаками меж державного кордону забезпечує їх відмежування від земель сусідніх держав (зовнішнє) і від земель комунальної та приватної власності (внутрішнє).

По-друге, за такого широкого позначення об'єктів державної власності законодавчою вказівкою на «всі землі» складається ситуація, коли у державі не можуть бути земельні об'єкти, які не належали б кому-небудь на підставі права власності. Це означає, що якщо земельні площі не є об'єктами комунальної чи приватної власності, вони належать до об'єктів державної власності. Отже, державна власність на землю на відміну, наприклад, від приватної земельної власності фізичних та юридичних осіб на конкретні земельні ділянки ніби резюмується на законодавчому рівні. Але з цього випливає, що держава не може володіти правом власності на відособлені земельні ділянки, наприклад, при викупі їх з комунальної чи приватної власності, наданні в користування державним підприємствам, установам і організаціям, конфіскації у встановленому порядку та в інших випадках, передбачених законом.

Важливою особливістю права державної земельної власності є визначення у законодавчому порядку земель, що не підлягають передачі в комунальну власність. Відповідно до ч. 3 ст. 84 ЗК України **до земель державної власності, які не можуть передаватись у комунальну власність, належать:**

- землі атомної енергетики та космічної системи;
- землі оборони, крім земельних ділянок під об'єктами соціально-культурного, виробничого та житлового призначення;

- землі під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурними об'єктами, що мають національне та загальнодержавне значення;
- землі під водними об'єктами загальнодержавного значення;
- земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України 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. Вони використовуються для задоволення інтересів усього суспільства і виконання загальнодержавних завдань. Ці землі не обмежені ні категоріями, ні розмірами площ, ні місцем розташування. А з урахуванням функціонального призначення їх використання треба визнати, що наведений вище перелік державних земельних ресурсів, які не можуть передаватися у комунальну власність, не є вичерпним. Тому дедалі актуальнішою стає проблема розмежування земель державної та комунальної власності на законодавчому рівні.

Не менш важливе значення має законодавче визначення земель державної власності, які не підлягають передачі у приватну власність. Так, згідно з ч. 4. ст. 84 ЗК України **до земель державної власності, що не можуть передаватися 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 використовуються 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.

Не важко побачити, що 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. Однак це не позначається на реалізації конституційного принципу рівності суб'єктів права власності перед законом хоча б тому, що приватні власники не можуть бути суб'єктами права власності на зазначені землі. Крім того, треба мати на увазі, що комунальні землі, як і земельні ресурси державної власності, призначені для задоволення публічних інтересів територіальних громад.

Найбільш істотно рівність прав власності на землю характеризує положення ч. 2 ст. 14 Конституції про набуття і реалізацію права власності на землю державою нарівні з громадянами та юридичними особами виключно відповідно до закону. Цей конституційний принцип дістав закріплення в земельному законі. Так, 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.

Показовим є те, що у наведеній земельно-правовій нормі в усіх випадках набуття державою права власності на землю фігурують земельні ділянки з ознаками відособленого об'єкта права. Придбання таких ділянок здійснюється на підставі закону, перед яким фізичні та юридичні особи рівноправні з державою. Що ж стосується «земель» у розглянутому вище розумінні їх правооб'єктності, то вони були і залишаються у власності держави і в їх «повторному» придбанні немає необхідності. 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 за її територіальними межами. Так, відповідно до ч. 3 ст. 18 ЗК Україна за межами її території може мати на праві державної власності земельні ділянки, правовий режим яких визначається законодавством відповідної країни. Незважаючи на незначні, порівняно з площами внутрішніх земель державної власності, розміри закордонних землеволодінь нашої держави, наведене 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 і 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.

8.4. Специфіка управління землями комунальної власності

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 до земельної власності це дістало вияв у ст. 142 Основного закону, положення якої набули подальшого розвитку у Земельному кодексу України. Комунальна власність на землю означає належність останньої на праві власності територіальним громадам. Тому за сучасних умов комунальна земельна власність є альтернативою державній власності на землю. Зберігаючи публічний характер, вона являє собою найбільш оптимальний рівень усупільненої належності земельних ресурсів та їх багатств територіальним громадам.

Основним джерелом виникнення комунальної власності на землю були і залишаються державні земельні ресурси. Це мало місце, наприклад, при передачі в комунальну власність підприємств агропромислового комплексу згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 1996 р. № 1060 «Про етапну передачу у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду, сільськогосподарських, переробних та обслуговуючих підприємств, установ і організацій агропромислового комплексу, заснованих на колективній та інших формах недержавної власності разом із земельними ділянками, що перебували в колективній власності, на яких були розташовані ці підприємства. Передача земельних ділянок державної власності у комунальну передбачена ст. 117 ЗК. Нині право комунальної земельної власності може розширюватися шляхом викупу земельних ділянок фізичних та юридичних осіб для суспільних потреб і придбання на інших засадах, передбачених законом.

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. Таким чином, землі комунальної власності в загальному вигляді визначаються шляхом їх виключення зі складу земельних ресурсів державної власності та відмежування від земельних ділянок права приватної власності.

Водночас у земельному законі визначені землі, що можуть бути лише у комунальній власності й не можуть передаватися у приватну власність. Так, згідно з ч. 3 ст. 83 ЗК України **до земель комунальної власності, які не можуть передаватись 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 використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Не менш важливими є положення земельного закону про підстави набуття права комунальної власності на землю. Територіальні громади можуть придбати землю у комунальну власність у випадках: передачі їм земельних ділянок державної власності (ст. 117 ЗКУ); їх викупу для суспільних потреб та примусового відчуження і мотивів суспільної необхідності (ст. 146 і 147 ЗКУ); прийняття спадщини, умовою якої (за законом або заповітом) є передача цих ділянок територіальним громадам (ст. 111 ЗКУ); набуття у власність земельних ділянок за договорами купівлі-продажу, дарування, міни та іншими цивільно-правовими угодами (ст. 131 ЗКУ); виникнення інших підстав, передбачених законом. До останніх можна віднести, наприклад, добровільну відмову фізичної або юридичної особи від права власності на земельну ділянку на користь територіальної громади або примусове вилучення ділянки за позовами органів місцевого самоврядування у передбачених законом випадках тощо. Отже, наведений перелік підстав набуття права комунальної власності на землю не є вичерпним.

Суб'єктами права комунальної власності на землю є територіальні громади. Так, 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.** А адміністративно-територіальна одиниця являє собою область, район, місто, район у місті, селище або село. З цього випливає, що територіальна громада – це не адміністративно-територіальна одиниця і не створені нею органи місцевого самоврядування, а об'єднання жителів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Територіальні громади одночасно є первинними носіями прав місцевого самоврядування і суб'єктами повноважень, пов'язаних із володінням, користуванням та розпорядженням об'єктами, розташованими на їх території. Зазначена норма Закону про місцеве самоврядування визначає право комунальної власності як невід'ємне право територіальної громади володіти, доцільно, економно та ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

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 доповнюються положеннями ст. 12 та іншими нормами 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.

8.5. Специфіка 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 їхньої 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 юридич-

них осіб, заснованих українськими громадянами або створених українськими підприємствами, установами і організаціями недержавної та некомунальної форми власності. Водночас варто зазначити, що це не завжди є виправданим і не в усіх випадках узгоджується і цивільним, і господарським законодавством. Очевидно, наведена обставина і стала підставою для відособленої регламентації в земельному законі права приватної власності на землю громадян і юридичних осіб.

Насамперед треба зазначити, що набуття громадянами права приватної власності на земельні ділянки має свої правові засади. Так, 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 чи 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 при переході права на будівлю і споруду (ст. 120 ЗК України).

Безоплатна передача громадянам земельних ділянок у приватну власність із земель державної і комунальної власності може здійснюватися, наприклад, при приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій (ст. 25 ЗК України), під час визначення місць розташування земельних ділянок громадян при ліквідації сільськогосподарських підприємств, установ та організацій (ст. 29 ЗК України) або у разі розподілу несільськогосподарських угідь при ліквідації сільськогосподарських підприємств (ст. 30 ЗК України). Безоплатна передача земельної ділянки у приватну власність громадянина може мати місце за давністю користування нею, тобто на підставі набувальної давності (ст. 119 ЗК України).

Приватизація земельних ділянок, наданих раніше громадянам у користування, як підстава набуття права приватної власності на землю за ЗК, може здійснюватися при одержанні 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 надавалися громадянам на праві приватної власності й за земельним законодавством, яке діяло раніше. Особливістю ж чинного Земельного Кодексу України є те, що наведений 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 своєрідно закріплено право приватної власності на землю юридичних осіб. Так, 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.

Приватна природа права власності на земельні ділянки юридичних осіб, заснованих українськими громадянами або українськими підприємствами приватної власності, не викликає сумнівів. Однак із текстуального змісту наведеної земельно-правової норми випливає, що приватними власниками землі можуть бути не тільки юридичні особи недержавної чи не комунальної власності, а й підприємства державної і комунальної власності, оскільки вони також є юридичними особами України. Проте важко уявити ситуацію, за якої державне або комунальне підприємство на передбаченій законом підставі набуває земельну ділянку для підприємницької діяльності, що була, наприклад, у приватній власності.

Тому для зазначених юридичних осіб у ЗК збережено інститут права постійного користування землями державної та комунальної власності. Інакше придбання ними земельних ділянок у приватну власність неминуче призвело б до встановлення змішаної державно- чи комунально-приватної земельної власності. Теоретично можна припустити можливість надання земель державної або комунальної власності відповідним підприємствам у постійне користування і закріплення за ними викуплених у громадян земельних ділянок на правах приватної власності. Проте чинне законодавство не передбачає такої правової підстави використання зазначеними підприємствами не тільки земельних ресурсів, а й майна та інших засобів виробництва.

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.

Не важко побачити, 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 передбачається, наприклад, безоплатна передача 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, вона фактично може застосовуватися. Про це свідчить п. 6 Перехідних положень ЗК, який визначив термін для юридичних осіб щодо переоформлення у встановленому порядку права власності чи 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 мало чим відрізнятиметься від придбання ними земельних ділянок за цивільно-правовими угодами.

Треба зазначити, що такий спосіб набуття юридичними особами права приватної власності на землю, як внесення земельних ділянок їх засновниками до статутного фонду, є обмеженим. Так, згідно з п. 14 Перехідних положень ЗК України було визначено термін заборони внесення права на земельну частку (пай) до статутних фондів господарських товариств. Це положення поширено лише на господарські товариства як юридичні особи. Воно було обмежене трирічним терміном і стосувалось лише громадян, оскільки тільки вони володіють правом на земельну частку. Однак зазначене обмеження є недостатньо обґрунтованим. Адже у будь-якому разі реально не виділена земельна частка перебуває у складі земель сільськогосподарського підприємства.

Порівняльний розгляд положень земельного і господарського законодавства свідчить про відсутність істотних відмінностей між правом користування громадянами земельною часткою на свій 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. У зв'язку з цим виникає ситуація, коли громадянин – член сільськогосподарського кооперативу згідно з ч. 2 ст. 20 Закону України від 17 липня 1997 р. «Про сільськогосподарську кооперацію» може передавати право користування земельною ділянкою кооперативу як пайовий внесок, а вносити право на земельну частку до статутного фонду цього товариства, яке може надаватися відповідно до ч. 1 ст. 13 Закону України «Про господарські товариства» лише на умовах користування, йому заборонено.

Земельне законодавство передбачає й деякі інші обмеження, пов'язані з виникненням права приватної власності на землю. Так, відповідно до ч. 4 ст. 78 ЗК України особам та їх спадкоємцям, які мали у власності земельні ділянки до 15 травня 1992 р., останні не повертаються. Зазначена дата є днем набрання чинності ЗК у редакції від 13 березня 1992 р., в якому закріплювалося право приватної власності на землю. З цього випливає, що фізичні та юридичні особи, а також їхні спадкоємці не мають права вимагати повернення приватних землеволодінь, наданих їм до 15 травня 1992 р. Такі особи мають право на придбання земельних ділянок у приватну власність на загальних підставах, передбачених земельним законодавством.

Не менш важливим є обмеження за розмірами і термінами набуття фізичними та юридичними особами права приватної власності на сільськогосподарські землі. Так, згідно з п. 13 Перехідних положень земельного закону на період до 1 січня 2010 р., громадяни та юридичні особи можуть набувати право власності на землі сільськогосподарського призначення загальною площею до 100 гектарів. Ця площа може бути збільшена у разі успадкування земельних ділянок за законом. Таке обмеження пов'язане, по-перше, з обмеженістю земельних площ сільськогосподарського призначення, по-друге, з більшою цінністю сільськогосподарських земель.

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. Попри те, що наведене положення стосується лише успадкування земельних ділянок за законом, уявляється, що воно підлягає розширеному тлумаченню і поширенню на успадкування земель сільськогосподарського призначення вітчизняними громадянами та юридичними особами і за заповітом.

8.6. Специфіка управління землями іноземних громадян, іноземних юридичних осіб та іноземних держав

Згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою 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.

Наведене конституційне положення дістало вияв у конкретних нормах ЗК, присвячених земельним правам іноземних громадян й осіб без громадянства, іноземних юридичних осіб та іноземних держав. Вони визнаються суб'єктами земельних відносин, зокрема, суб'єктами права власності на конкретні земельні ділянки. Це є підтвердженням 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. Так, 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.

Наведені положення дають змогу стверджувати, що земельний закон взагалі виключає можливість передачі сільськогосподарських земель іноземним суб'єктам права або їх придбання ними. Це пояснюється тим, що відповідно до ч. 1 ст. 1 ЗК України земля є основним національним багатством нашої країни, що перебуває під особливою охороною держави. Тому її використання іноземними суб'єктами на праві власності може заподіяти шкоду правам та інтересам вітчизняних громадян і нашого суспільства.

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 за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на правах приватної власності. З наведеної 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.

Зіставлення наведених випадків набуття права власності на земельні ділянки іноземними громадянами та особами без громадянства з правовими підставами їх придбання вітчизняними громадянами також дає змогу вести мову про обмежені можливості перших.

Більш істотні обмеження набуття права власності на земельні ділянки, передбачені для іноземних юридичних осіб. Так, **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;
- за межами населених пунктів у разі придбання об'єктів нерухомого майна.

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

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

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

Певний інтерес становить регламентація права власності на земельні ділянки іноземних держав. 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.

Безумовно, 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 прямо зазначено, що ці землі не можуть передаватися у власність іноземним державам. Однак, передбачивши таке обмеження, законодавець не визначив наслідки одержання сільськогосподарської земельної ділянки іноземною державою, наприклад, у порядку правонаступництва, успадкування та на інших правових підставах, що можуть мати місце у реальній дійсності. Вважасмо, що юридична доля таких земельних ділянок повинна вирішуватися аналогічно їхньому успадкуванню іноземними юридичними особами.

Відповідні земельні ділянки передаються іноземним державам з урахуванням міжнародного принципу взаємності, тобто наша держава має надавати їх конкретній іноземній державі на тій самій правовій основі, на якій остання надає ділянки Україні. Водночас треба зазначити, що у міжнародній практиці нерідко трапляються випадки відхилення від цього принципу і передачі земельної ділянки національною державою на більш пільгових умовах, ніж це робить іноземна держава. Така практика не суперечить нормам міжнародного права і розцінюється як акт доброї волі. Але, у принциповому плані вона може суперечити вимогам національного законодавства, оскільки іноземний суб'єкт права взагалі та іноземна держава, зокрема, не можуть мати у національній державі більший обсяг прав, ніж це передбачено для національних суб'єктів права і національної держави в іноземній.

8.7. Специфіка управління землями спільної власності

Виклад «відносин земельної власності» у попередніх параграфах 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. Такі відносини прийнято називати правом спільної власності на землю.

Право спільної власності у майнових відносинах давно відоме цивільному законодавству і є досить розвинутим правовим інститутом. У земельному ж законодавстві таке право являє собою відносно нове явище. Поза всяким сумнівом, новий земельний закон сприйняв багато положень цивільного законодавства про право спільної власності. Більше того, в Земельному кодексі певною мірою відтворені окремі правові норми, які раніше були виключені з Цивільного кодексу. Водночас у земельному законі передбачено кілька правових нововведень. У зв'язку з цим відносини, пов'язані зі спільною земельною власністю, становлять значний пізнавальний інтерес.

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). Наведена земельно-правова норма пов'язує спільну власність із визначеністю або невизначеністю частки. Проте, якщо врахувати, що земельна ділянка являє собою частину земної поверхні зі встановленими межами і певним місцем розташування та існування визначених щодо неї прав, треба визнати, що спільна власність – це об'єднання не тільки кількох земельних ділянок, а й прав кожного її учасника. Таким чином, об'єктом спільної власності 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 наведеною земельно-правовою нормою можуть бути громадяни та юридичні особи. Причому земельний закон 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. Отже, немає законодавчих перешкод для виникнення права спільної власності на земельні ділянки між зазначеними суб'єктами, а також між ними та вітчизняними громадянами і юридичними особами, за винятком випадків, передбачених законодавством.

Безумовно, при об'єднанні громадян і юридичних осіб як приватних власників земельних ділянок незалежно від його варіантів (лише громадян як фізичних осіб, громадян і юридичних осіб чи 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.

Попри те, що комунальна власність на землю виникла недавно, встановлення права спільної власності на неї передбачено в законі і є реальністю. Так, 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. Отже, при їх об'єднанні виникає право спільної власності відповідних територіальних громад. З урахуванням цього не зовсім коректною є ч. 3 ст. 86 Земельного кодексу, згідно з якою суб'єктами права спільної власності на земельні ділянки територіальних громад можуть бути районні та обласні ради.

З цього аж ніяк не випливає, що територіальні громади сіл, селищ і міст позбавляються правосуб'єктності щодо земельних ділянок при формуванні спільної земельної власності. По-перше, це суперечило б ст. 142 Конституції України, по-друге, земельний закон вказує на можливу правосуб'єктність районних і обласних рад щодо земель територіальних громад. Спільна власність не усуває, а навпаки, передбачає множинність суб'єктів – її учасників. Адже при односуб'єктності у відносинах власності за наведеними нормами (лише району чи 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 плані 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, визначається міжнародними договорами, ратифікованими нашою державою.

Право спільної власності на землю, як й інші види права земельної власності, посвідчується державним актом, що передбачено ч. 4 ст. 86 ЗК. А ст. 202 Земельного кодексу, закріплює необхідність державної реєстрації земельних ділянок, яка здійснюється органами Держкомзему. Відомо, що межі земель комунальної власності територіальних громад та межі сіл, селищ і міст як адміністративно-територіальних одиниць в основному збігаються. Але, при цьому право спільної власності територіальних громад підлягає посвідченню державним актом, форма якого затверджується Кабінетом Міністрів України, а межі сіл, селищ та міст посвідчуються державним актом України, форма і порядок видачі якого встановлюються Верховною Радою України.

Частки учасників спільної часткової власності на земельну ділянку як єдиний об'єкт, а відповідно, і частки їхніх прав на неї відомі заздалегідь. Ця визначеність часток закладена у самих підставах виникнення права спільної часткової власності, закріплених у ст. 87 ЗК. Згідно з нею **право спільної часткової власності на земельну ділянку виникає:**

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

До договірних засад виникнення права спільної часткової власності на землю висуваються спеціальні вимоги. Так, відповідно до ч. 2 ст. 88 ЗК України договір про спільну часткову власність на земельну ділянку має укладатися в письмовій формі та посвідчуватись 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. А у разі неможливості виділення частки в натурі, він вправі 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. Так, 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. При продажу учасником належної йому частки інші учасники мають переважне право на її купівлю.

Деякі інші ознаки характеризують право спільної сумісної власності. При цьому ні частки її учасників у земельній ділянці як єдиному об'єкті, ні частки їх прав на неї заздалегідь не визначаються. Крім того, згідно з ч. 1 ст. 89 ЗК земельна ділянка може належати на праві спільної сумісної власності лише громадянам. З цього випливає, що усі інші учасники права спільної сумісної власності на земельну ділянку можуть брати участь лише у пов'язаних з нею відносинах.

Однак і громадяни не завжди можуть бути учасниками права спільної сумісної власності на земельні наділи. Відповідно до ч. 2 ст. 89 ЗК України у спільній сумісній власності перебувають земельні ділянки: подружжя; членів фермерського господарства, якщо інше не передбачено угодою між ними; співвласників житлового будинку. Наведена земельно-правова норма за своїм змістом є вичерпною і не підлягає розширювальному тлумаченню. З цього випливає, що в усіх інших випадках об'єднання громадянами їх земельних ділянок вони стають учасниками спільної часткової власності на землю.

Аналіз суб'єктного складу учасників права спільної сумісної власності на земельну ділянку дає можливість дійти висновку, що між її учасниками існують не тільки правові зв'язки, зумовлені відносинами власності, а й особисті стосунки. Це найбільш характерно для права спільної сумісної власності на земельну ділянку подружжя. Подібні взаємини складаються й між членами фермерського господарства, які пов'язані між собою не тільки земельними, господарськими, майновими, трудовими, а й подружніми, родинними та іншими взаємовідносинами.

Водночас треба звернути увагу на те, що земельні ділянки фермерських господарств згідно з ч. 1 ст. 31 ЗК України можуть складатися, зокрема, із земельних ділянок, що належать на правах власності цим господарствам як юридичним особам та ділянок, які належать громадянам – членам зазначених господарств на правах приватної власності. Зрозуміло, що земельна ділянка, яка належить фермерському господарству як юридичній особі, не може бути об'єктом права як спільної часткової, так і спільної сумісної власності, оскільки її власником є юридична особа, а не окремі члени фермерського господарства. Об'єднання ж виділених і відособлених земельних ділянок, що належать громадянам – членам фермерського господарства, здійснюється на договірних засадах, унаслідок чого може складатися право не спільної сумісної, а спільної часткової власності.

Відомо, що відносини, пов'язані з правом власності на земельну ділянку, які існують між членами фермерського господарства, складаються й в особистому селянському господарстві. Однак з урахуванням характеру такого господарства та притаманного йому відособленого землеволодіння земельний закон передбачає для цього право індивідуальної приватної власності на земельну ділянку. Право спільної сумісної власності в особистому селянському господарстві може виникати лише між подружжям та громадянами – співвласниками житлового будинку, розміщеного в такому господарстві. В усіх інших випадках земельні ділянки, надані громадянам для ведення особистих селянських господарств, можуть об'єднуватися ними на правах спільної часткової власності.

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 ту обставину, що виділення частки співвласника являє собою окремий випадок 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, при поділі 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 питання

1. Охарактеризуйте особливості управління земельними ресурсами, як економічною функцією власності.
2. Охарактеризуйте специфіку управління земельними ресурсами як об'єктом права власності.
3. Яка специфіка управління землями державної власності?
4. Яка специфіка управління землями комунальної власності?
5. Яка специфіка управління землями приватної власності?
6. Яка специфіка управління землями наданих іноземним громадянам, іноземним юридичним особам та іноземним державам?
7. Яка специфіка управління землями спільної власності?

Розділ 9. МОДЕЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

9. 1. Принципи та підходи до побудови організаційної системи управління

З поняттям “суб’єкт управління” тісно пов’язане поняття “організаційна система управління”. Визначити її модель означає встановити склад підрозділів суб’єкта управління та їх взаємозв’язок у процесі функціонування цілісної системи. Роль організаційної системи управління особливо важлива при вдосконаленні діючої, тобто при реорганізації існуючих організаційних управлінських систем.

Удосконалення організаційної форми управління здійснюється з урахуванням об’єктивних закономірностей її розвитку – відповідності рівня організації управління рівню розвитку організаційно-економічної системи, забезпечення оптимального співвідношення управлінських структур та інших заходів щодо вдосконалення системи, які мають бути адекватними перетворенням, що здійснюються в економіці країни (рис. 9.1).

Урахування закономірностей і відповідності управління земельними ресурсами рівню соціально-економічного розвитку країни чи регіону дає змогу оцінити форму управління, зробити висновок про необхідний напрям її зміни.

Зокрема, попереднім земельним законодавством (Земельний кодекс України 1992 р., та постанова Верховної Ради України “Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі”) на 1992–2001 рр. було визначено, що основною метою державної земельної політики, а відповідно, і метою управління земельними ресурсами, є реформування власності на землю, сприяння розвитку різноманітних форм господарювання, утвердження господаря на землі з метою поліпшення її використання та охорони. Відповідно до цієї мети і були сформовані управлінські органи Держкомзему України в центрі та регіонах.

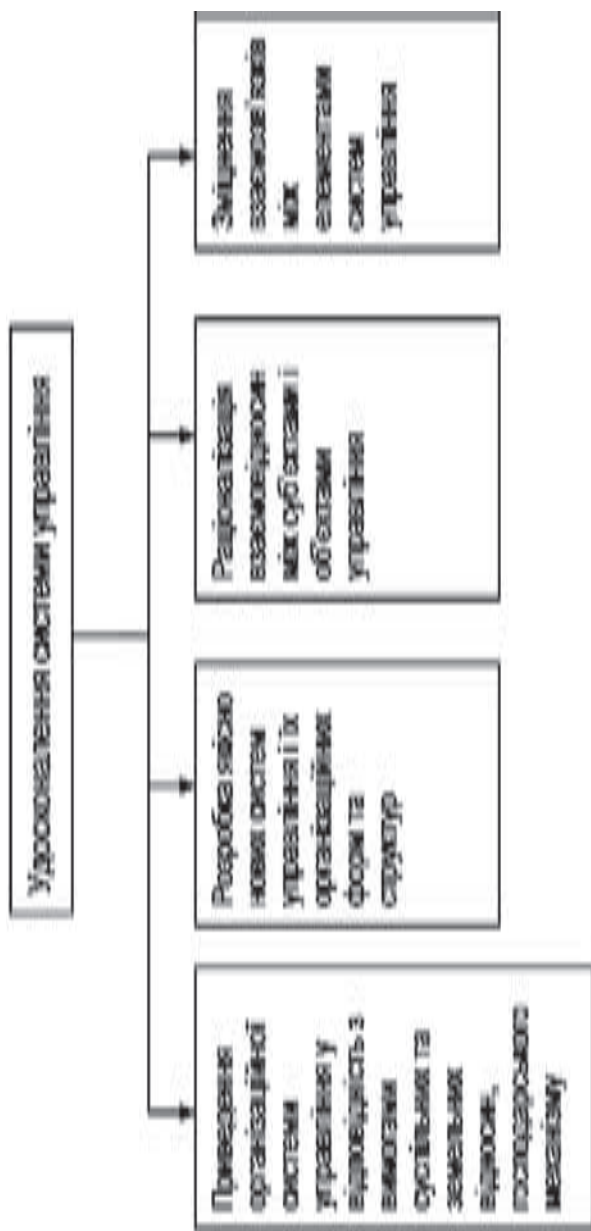


Рис. 9.1. Напрями удосконалення організаційної системи управління

Уже з прийняттям 25 жовтня 2001 р. нової редакції Земельного кодексу основною метою державної земельної політики, а відтак і управління в галузі земельних відносин, є забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель (ст. 4), створення сприятливого економічного середовища та поліпшення природних ландшафтів (ст. 182). Відповідно до визначеної мети управління необхідно формувати зміни щодо вдосконалення організаційної структури.

На формування чи вдосконалення організаційної системи управління впливають багато чинників, різних за природою (рис. 9.2). Головні серед них – соціально-політичні (політичні, економічні та ін.) та організаційно-технічні (що відображають особливості технічного розвитку продуктивних сил, перетворення інформації, організації управління).

На організаційну структуру управління безпосередньо впливають такі чинники, які пов'язані з об'єктом і суб'єктом управління та є зовнішніми, а також внутрішніми відносно структури управління. До головних чинників впливу належать, зокрема, функції і цілі управління.

Через цілі та функції на організаційну структуру впливають конкретні характеристики об'єкта і суб'єкта управління.

Структура багато в чому залежить від методів управління. Так, перехід від адміністративно-командних до ринкових методів управління зумовлює зміну функцій і структури апарату всіх управлінських ланок.

Основні типи відносин у структурі управління формально регламентовані. Саме формальна структура визначає штати (посади) та вимоги до кваліфікації працівників. Крім формальних, між суб'єктами встановлюються також неформальні стосунки. Вони можуть відігравати позитивну роль, наприклад, за рахунок більш широких контактів між людьми, колективами, а можуть і заважати організації, якщо створюється нездоровий психологічний клімат, виникає прихована опозиція рішенням керівництва тощо.

Структура управління, яка піддається впливу низки зовнішніх чинників, має також власні внутрішні принципи і закономірності побудови, які пов'язані з формами раціонального поділу, спеціалізації та кооперації управлінської праці.



Рис. 9.2. Чинники, що впливають на формування організаційної системи управління

Принципи побудови організаційної системи управління мають локальний характер, тому їх слід відрізнити від загальних принципів управління. До принципів побудови організаційної системи управління належать:

- 1) організаційне закріплення усього комплексу функцій управління за підрозділами управлінської структури (функціональний принцип);
- 2) забезпечення взаємозв'язку підцілей і відповідності в усіх структурних підрозділах загальним (кінцевим) цілям організації (цільовий принцип);
- 3) комбінування лінійної і функціональної структур;
- 4) раціональне співвідношення централізації і децентралізації на підставі делегування повноважень;
- 5) забезпечення раціональної, ієрархічної організації і дотримання масштабу керуваності (діапазон управління).

Одночасно слід виділити і деякі відносно нові принципи формування структур, а саме:

- а) розвиток організаційних форм горизонтальної координації і кооперації на підставі демократизації, самоуправління і самофінансування;
- б) поєднання традиційного лінійно-функціонального принципу з програмно-цільовим;
- в) відокремлення стратегічних функцій від оперативного управління;
- г) організаційне відокремлення виконання функцій прогнозування, аналізу діяльності, управління НТП тощо;
- ґ) організаційне забезпечення саморозвитку системи управління і виділення особливих підрозділів з удосконалення управління.

Розглянемо детальніше окремі принципи формування організаційної системи управління. Відповідно до функціональних принципів, основою поділу праці у структурі є функції управління. Система цих функцій дезагрегується, **функції поділяються і закріплюються за компонентами структури. Виникає логічний зв'язок: функція управління – структура – функції компонентів структури.** За структурою управління в цілому має бути закріплена вся система функцій, а за кожним її компонентом – весь набір функцій. При цьому конкретні функції повинні бути закріплені за кожним компонентом структури, де їхня реалізація найефективніша.

Слід уникати дублювання, коли за реалізацію однієї і тієї самої функції відповідають різні ланки, і випадання з кола обов'язків будь-яких функцій. Так, в організаційній структурі регіонального розвитку землекористування має бути закріплений весь комплекс функцій, притаманний територіальному управлінню. Через функції на структуру управління регіоном безпосередньо впливають: рівень економічного і соціального розвитку регіону, переважаюча спеціалізація типів землекористувань, природно-господарський потенціал тощо.

Функціональний підхід на підставі різних ознак виділення функцій управління є "традиційним" для побудови структури управління суспільним господарством, у тому числі і для земельних ресурсів.

На сучасному етапі важливого значення набуває цільовий принцип – принцип побудови структури на підставі системи цілей, які треба реалізувати. Це вимагає пошуку адекватних форм реалізації його в системі управління. Так, у розвитку земельних відносин і системи землекористування зростає кількість і значення складних, комплексних, міжгалузевих, соціальних і економічних проблем. Для їх розв'язання потрібно забезпечити взаємопов'язану діяльність багатьох галузей і різних організацій. Традиційні механізми управління за таких умов часто стають неефективними. При розв'язанні цих проблем вдаються до різних варіантів програмно-цільового управління. У найбільш розгорну-

тому вигляді програмно-цільовий підхід реалізується у вигляді комплексних цілових програм, що є новим для управління земельними ресурсами.

Одним із важливих напрямів раціонального поділу праці в управлінні є забезпечення раціонального співвідношення централізації та децентралізації делегування повноважень в організаційних структурах.

Розширення самостійності головних ланок системи управління полягає у тому, що центральні органи повинні делегувати частину своїх функцій територіальним органам управління або органам місцевого самоврядування. У процесі делегування:

- а) для кожної ланки структури чітко окреслюється коло завдань, які вона повинна розв'язувати самостійно;
- б) устанавлюються повноваження кожної ланки структури;
- в) визначається відповідальність за прийняття або неприйняття рішень.

При цьому важливо забезпечити відповідальність між правами і відповідальністю.

Розвиток земельних відносин і систем землекористування є динамічним і вимагає постійного вдосконалення організаційних форм управління, породжує об'єктивну потребу в раціоналізації їхніх структур. Організаційні структури мають удосконалюватись на науковій основі, що передбачає урахування закономірностей і загальних принципів організації управління, а також використання принципів і методів їхнього проектування.

9.2. Методи проектування організаційної системи управління

У процесі формування нових і вдосконалення діючих структур управління можна виділити три етапи їх проектування: аналітичний (вивчення структур, що застосовуються), проектний (розробка нової або модернізація діючої структури) і організаційний (впровадження) (рис. 9.3).

Організаційно-структурні схеми апарату управління відображують склад структурних підрозділів та їхні функції, підпорядкованість підрозділів і внутрішню структуру кожного з них, форми зв'язків між ними.

Метод аналогій передбачає застосування організаційних систем управління, які виправдали себе в організаційних системах із подібними характеристиками. При цьому обґрунтовано вибирають організації-аналоги, всебічно аналізують їх організаційні системи управління і розробляють подібну типову структуру. Отже, метод аналогій подібний до методу типового проектування. Цей метод є найефективнішим при розробці типових організаційних систем управління територіально-господарськими системами.

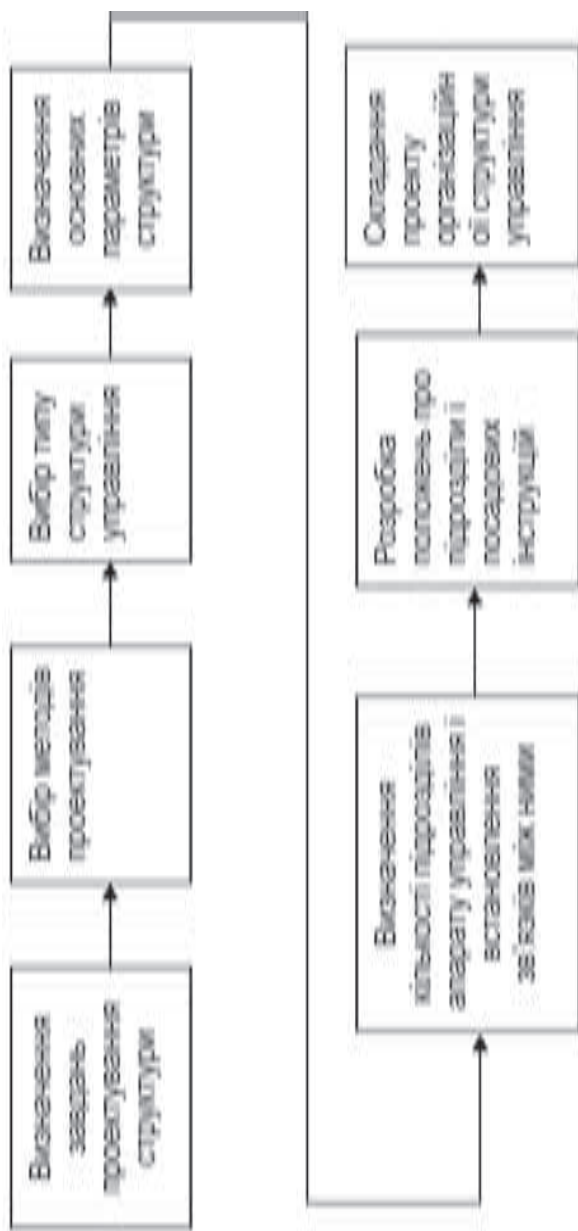


Рис. 9.3. Схема проектування організаційної системи управління

Типові організаційні рішення повинні при цьому бути варіантними (альтернативними), а не однозначними; переглядатися і корегуватися з регулярною періодичністю; із допустимими відхиленнями у випадках, коли умови роботи конкретної організаційної системи істотно відрізняються від умов, для яких рекомендуються типові організаційні системи управління. Метод не вимагає великих витрат, проте не націлює на пошук найбільш раціональних структур.

Метод структуризації цілей передбачає побудову “дерева цілей” організаційної системи з наступним аналізом і вибором з альтернативних організаційних систем управління найбільш придатної структури відповідно до “дерева цілей”.

Метод полягає в поетапній реалізації цілей:

- 1) визначають цілі і складові організаційної системи, для якої проектується нова організаційна система управління;
- 2) визначають функції і завдання управління, зумовлені поставленими цілями;
- 3) уточнюють вимоги до організаційної системи управління і визначають чинники, що впливають на формування останньої;
- 4) відповідно до вимог і організаційної системи управління встановлюють її принципову схему;
- 5) визначають попередній загальний склад ланок управління, орієнтовно закріпивши за ними функції і завдання;
- 6) розподіляють функціональну й адміністративну відповідальність між працівниками кожного підрозділу, формують внутрішню структуру підрозділів і систему їх підпорядкованості на всіх рівнях структури;
- 7) визначають послідовність і тривалість робіт з кожної конкретної функції управління, а також оцінюють трудомісткість і вартість управлінських робіт; документально оформляють розроблений проект організаційної системи управління.

Метод структуризації цілей не потребує спеціальних досліджень, що робить його простим у реалізації. Основний недолік – неоднозначність його реалізації через брак чітких правил побудови системи (або “дерева цілей”) і методики аналізу організаційної системи управління.

Експертно-аналітичний метод полягає в науково-аналітичному вивченні організаційних систем. При цьому виявляють особливості, “вузькі місця” у роботі апарату управління, розробляють рекомендації щодо його формування чи перебудови на основі кількісних оцінок ефективності організаційної системи управління, висновків експертів, узагальнення та аналізу кращих тенденцій у сфері організації управління.

Метод передбачає:

- проведення діагностичного аналізу існуючих організаційних систем управління;
- експертне опитування керівників і членів організаційних систем для виявлення та аналізу окремих характеристик побудови і функціонування апарату управління;
- розробку графічних і табличних описів організаційних систем та процесів управління, які відображають рекомендації щодо поліпшення їхньої організації з урахуванням варіантів можливих організаційних рішень.

Експертні опитування керівників і членів організаційних систем є не лише цінним джерелом інформації, а і способом перевірки тих чи інших організаційних рішень.

Останнім часом зростає роль статистичних методів аналізу організаційних систем управління (математичної статистики, кореляційно-регресійного, рангової кореляції, чинникового), за допомогою яких виявляють стійкі залежності між параметрами характеристики організаційних систем управління і чинниками, які діють на ці характеристики.

Статистичні залежності встановлюють дослідженням однорідної групи кращих організаційних систем:

- збирають дані про кількісні значення структурних параметрів і чинників;
- за допомогою кореляційного аналізу визначають ступінь виявлення впливу кожного чинника на структурні параметри і відбирають найбільш істотні чинники;
- виводять нормативні формули для розрахунку параметрів структури.

Для певної організаційної системи одержані залежності визначаються найкращими, їх використовують при проектуванні організаційних систем управління аналогічного типу.

Позитивним для статистичного методу є широке застосування математичного апарату при визначенні кількісних параметрів, за якими можна вибрати найраціональнішу організаційну систему управління для цього класу організаційних систем. Основний його недолік – консервативність.

Метод організаційного моделювання передбачає розробку формалізованих математичних, графічних, машинних та інших описів розподілу повноважень і відповідальності в існуючій організаційній системі управління. Це потрібно робити для того, щоб на основі чітко сформульованих критеріїв оцінити раціональність прийнятих організаційних рішень. Сукупність таких описів становить модель організаційної системи управління, яка є допоміжним науково-аналітичним інструментом у пошуку, обґрунтуванні і виборі раціональних рішень щодо формування нової організаційної системи управління.

Позитивною для цього методу є можливість поліпшити якість проектування організаційної системи управління за рахунок використання додаткової інформації, отриманої в результаті її моделювання. Основний його недолік полягає у складності моделювання організаційної системи управління через слабкий розвиток методів моделювання поведінки людей, що обмежує сферу практичного застосування організаційних моделей.

9.3. Моделювання організаційної системи управління

Започаткована в 1991 р. земельна реформа не досягла логічного завершення. Рівноправний розвиток форм власності і форм господарювання не одержав фактичного підтвердження. Колективну і спільну приватну форми власності ліквідовано, приватну власність запроваджено в більшості випадків у фіктивній формі: реального власника на землю немає, земельні частки не мають у натурі фактичних меж, оренда земельних часток за мізерну орендну плату призвела фактично до втрати власником права розпорядження і володіння землею, зумовила виснаження родючості ґрунтів у сільському господарстві. Зруйновано великі сільськогосподарські підприємства – сучасну базу подальшого розвитку виробництва. Одне з основних завдань земельної реформи – раціональне використання й охорона земель практично не реалізоване.

У процесі проведення земельної реформи втрачено інформаційну базу про землю. На територію області, району, селищної, сільської ради зараз немає відповідних землевпорядних, планово-картографічних, ґрунтових, землеоцінних, екологічних матеріалів. Абсолютна більшість населення пунктів немає меж, генпланів. Відсутні межі прибережних смуг, рекреаційних, оздоровчих земель. Більшість власників і землекористувачів не мають правостановлюючих документів на землю. Облік та оцінка земель не обновлюються. У держави для здійснення управління землекористуванням зараз відсутня відповідна землевпорядна, містобудівна, екологічна документація.

Передбачені законодавчі акти щодо проведення земельної реформи не знайшли свого розвитку. На виконання норм нового Земельного кодексу України не прийнято більше 9 Законів України.

Відсутність відповідної законодавчої бази гальмує завершення земельної реформи, організації ефективного використання земель, гарантування прав на землю, зокрема, запровадження земельного ринку та підвищення інвестиційної привабливості українського землекористування.

Роботи щодо охорони земель практично в державі не проводяться. Деградація ґрунтового покриву досягла критичного стану і переросла в про-



Рис. 9.4. Перерозподіл функцій Державного комітету України по земельним ресурсам

блему національної безпеки. В Держкомземі не розроблено комплексної програми подальшого розвитку і завершення земельної реформи, здійснення першочергових заходів із землеустрою, охорони земельного фонду, запровадження сучасної системи державного земельного кадастру.

Отже, сучасні проблеми в галузі земельних відносин потребують негайного та суттєвого втручання у реформування земельної політики, а отже, реформування органу державного управління земельними ресурсами.

У 2005 р., враховуючи ситуацію, яка склалася в управлінні земельними ресурсами, була створена урядова робоча група з провідних учених і керівних працівників Мінприроди України, Мінагрополітики України та Мін'юсту України для розробки пропозицій з удосконалення системи управління в галузі земельних відносин.

Робочою групою були опрацьовані функції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами (додаток 1), дана оцінка стану управління, яка полягала в тому, що існує дублювання функцій і наявність у Держкомзему України функцій, які не властиві державному управлінню (рис. 9.4).

До невластивих органу управління функцій віднесено здійснення землеустрою, заходів щодо розвитку ринку земель, надання платних послуг тощо.

Частина функцій дублюється Мінагрополітики, Мінприроди, Мін'юстом України та місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування. Наприклад, розробка і здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів із раціонального використання та охорони земель, відтворення і підвищення родючості ґрунтів є функцією Мінагрополітики, а забезпечення правового режиму земель, природоохоронного, оздоровчого і рекреаційного призначення – Мінприроди, реєстрація речових прав на нерухоме майно – Мін'юсту України (додаток 1).

Держкомзем України не може одночасно здійснювати ведення і контроль державного обліку і реєстрації земель, формувати достовірну інформацію про земельні ділянки та їх Використання. Також, не може одночасно здійснювати державний контроль за порядком набуття і реєстрації прав на землю та організовувати продаж земельних ділянок.

Отже, констатується, що існуюча система державного управління земельними ресурсами є недосконалою.

Разом із тим, постало питання – чи можна ліквідувати Держкомзем як орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, який покликаний здійснювати координацію заходів із земельної реформи та земельно-регуляторну політику держави у галузі земельних відносин? Відповідь – ні.

Одночасно, слід зазначити, що створення Державного земельного комітету пов'язане з реалізацією постанови Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 р. “Про земельну реформу”. Указаною постановою (п. 2) Ради міністрів УРСР доручалось вирішити питання про створення відповідного органу для здійснення земельної реформи. Назва органу, що був створений – Державний комітет України по земельних ресурсах, не відповідає меті й змісту основних завдань Комітету.

Згідно з Положенням про Держкомзем, його основним завданням є підготовка пропозицій щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин та участь у її реалізації.

Ст. 15 Земельного кодексу України чітко визначає завдання Комітету в галузі земельних відносин. До них, зокрема, крім зазначеного, належать координація земельної реформи, здійснення контролю за землекористуванням, ведення земельного кадастру, розробка програм використання й охорони земель, які згідно з Положенням про Комітет визначаються як самостійні основні завдання. Однак вони, як й інші види управлінської діяльності, є складовими регулювання земельних відносин (ст. 6–17 Земельного кодексу України).

Фактично Комітет зараз не виконує вузьких функцій щодо саме земельних ресурсів (їх здійснюють чинні органи виконавчої влади, сільськогосподарські, водогосподарські, лісогосподарські органи тощо). Він є основним органом виконавчої влади держави з питань регулювання земельних відносин, який законодавчо унормований. А тому повинен мати адекватну назву – Державний комітет України із земельних відносин.

У зв'язку з незавершеністю земельної реформи в частині формування земель комунальної та приватної власності на землю в сільській і міській місцевості, і з метою значного підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин та розмежування функцій державного управління з господарськими, доцільно зберегти земельний орган центральної виконавчої влади, перетворивши існуючий Державний комітет України по земельних ресурсах у Державний комітет земельних відносин України або Національне агентство із земельних відносин.

Необхідно шляхом реформування звести його функції лише до регуляторних у галузі земельних відносин, а всі інші щодо регулювання господарського використання і охорони земель, передати іншим органам виконавчої влади (рис. 9.5).

<p>Додатково</p> <p>Обласні райди:</p> <ol style="list-style-type: none"> а) збереження та унікальні програм б) збереження земель, відновлення родючості ґрунтів, охорони земель. <p>Районні райди:</p> <ol style="list-style-type: none"> а) організації землеробства та землеробів б) збереження родючості ґрунтів, охорони земель. 	<p>Проекції щодо розвитку функцій еко. використання сільськогосподарських земель і лісів, земельних ресурсів і земельної власності</p> <p>1) Державний комітет із земельних відносин:</p> <ol style="list-style-type: none"> а) формування державної політики з фертильності земель кіровою та здійснення земельно-рекультивувальних та спеціальних заходів з охорони земель. б) координація роботи з земельної реформи. в) здійснення моніторингу: г) організації земельно-експертних робіт і забезпечення якісного державного земельного кадастру (підготовка земель, облік земель) і власної земель, державної резервної земельної ділянки, обліку земель; д) організації реформи аграрно-експертної бази з результативного земельного кадастру, здійснення землеустрою, ведення земельного кадастру, охорони земель. е) організації реформування та розвитку землеустроювання аграрно-експертних земель. є) реформування та здійснення заходів щодо державного реформування земель. <p>2) Міністерство аграрної політики та продовольства:</p> <ol style="list-style-type: none"> а) участь у реформуванні та розробці аграрно-експертних і регіональних програм аграрствознавства та охорони земель. б) організації моніторингу земель. в) участь у реформі аграрно-експертних земель у галузі охорони земель та відновлення родючості ґрунтів. г) здійснення державної земельної експертизи землеустроювання. д) здійснення державного контролю та нагляду за аграрним кадастром та охороною земель. <p>3) Міністерство аграрної політики:</p> <ol style="list-style-type: none"> а) організації реформування та розробки аграрно-експертних і регіональних програм кіровою родючістю ґрунтів. б) участь у формуванні та розробці державної політики з питань аграрствознавства та охорони земель, сільськогосподарського виробництва. в) організації реформи в установленому законом порядку створення, ведення і охорони та відновлення родючості ґрунтів. г) проведення моніторингу ґрунтів. д) участь у здійсненні аграрно-експертних, експертно-експертних, експертних та інших видів реформування (підготовка) земель. е) реформування аграрно-експертних і земельних відносин аграрно-експертних ґрунтів. є) реформування земельних відносин створення аграрних земель агро аграрствознавства та охорони земель і відновлення родючості ґрунтів.
--	--

Рис. 9.5. Перерозподіл функцій Державного комітету України по земельним ресурсам

Основними функціями новостворюваного Комітету повинні бути:

- формування єдиної державної політики у галузі земельних відносин та організація забезпечення її реалізації;
- координація проведення земельної реформи; забезпечення розробки законодавчої та нормативно-методичної бази в галузі земельних відносин і контроль за її реалізацією;
- організація ведення землеустрою та державного земельного кадастру;
- координація діяльності місцевих органів влади у галузі регулювання земельних відносин.

У зв'язку з реорганізацією Комітету слід передати його окремі функції:

- *Міністерству юстиції України* – реєстрацію речових прав на нерухоме майно;
- *Міністерству охорони навколишнього природного середовища України* – здійснення державного контролю за використанням і охороною земель;
- *Міністерству аграрної політики України* – забезпечення розроблення та здійснення заходів щодо відтворення і підвищення родючості ґрунтів та охорони земельного фонду.

Повернути зі сфери управління Комітету до складу Української академії аграрних наук колишній Інститут землеустрою УААН (нині ДП “Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою”), який було передано у лютому 2003 р. у зв'язку з покладенням на Комітет функцій щодо реєстрації прав на нерухоме майно.

Утворити на базі 25 регіональних інститутів землеустрою та Центру державного земельного кадастру (із його 27 філіями) Корпоративне науково-виробниче об'єднання по землеустрою та земельному кадастру.

Передати зі складу Комітету в підпорядкування Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, відповідних державних місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування Республіканський комітет по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські управління (відділи) земельних ресурсів та ввести в штати сільських і селищних рад посади інженерів-землевпорядників.

Ефективність економіки землекористування багато в чому залежатиме від того, наскільки організаційні структури управління обласного, міського і районного рівнів відповідатимуть суспільним потребам.

Державне планове регулювання має здійснюватися через систему взаємопов'язаних прогноз-планів, програм і проектів землеустрою території (район, місто, область). Усі підприємства, власники землі і землекористувачі незалежно від форм власності, повинні координувати свої плани з відповідними місцевими органами управління з питань зміни цільового використання

земель, обмежень, земельних сервітутів будівництва, створення інженерної інфраструктури, охорони природи, застосування вторинних ресурсів, місцевих видів сировини та матеріалів. Відповідно до зазначених організаційних завдань **до системи управління земельними ресурсами на регіоному рівні доцільно включити підрозділи:**

- комплексного аналізу і прогнозування соціально-економічного розвитку землекористування, регіону і платежів за землю;
- територіального землекористування агрокомплексу;
- охорони земель;
- інформаційного обслуговування.

Організаційна структура управлінських підрозділів по земельних ресурсах логічно вписується в загальну структуру органів державного управління. Як варіант ці органи можуть бути в безпосередньому підпорядкуванні, так і подвійного підпорядкування.

Приступаючи до вирішення цього завдання, необхідно визначити передусім загальні його контури, виділяючи дану проблему як складну сферу прояву великомасштабних, представлених широкою мозаїкою і яка має багатомірну і багаторівневу “конструкцію” суспільних, групових й індивідуальних інтересів, очікувань, мотивацій. Вирішити це завдання можна в рамках розробленої А. М. Третяком структури завдань землеустрою на сучасному етапі реформування землекористування (рис. 9.6).

Організаційно-управлінська структура управління земельними ресурсами, виходячи з цільової орієнтації аналізу проблемної ситуації, повинна включати такі проблемні блоки:

- 1) підвищення мотиваційного ефекту перетворень у земельних відносинах і землекористуванні (формування системи ринкової економіки землекористування);
- 2) переорієнтація практики безоплатної приватизації землі та поетапне відновлення загальних умов ефективної організації використання земель;
- 3) створення нової системи землекористування на інноваційних факторах;
- 4) удосконалення системи і механізмів управління земельними ресурсами та інформаційного забезпечення.

На різних управлінських рівнях ці цільові завдання диференціюються залежно від їхнього пріоритету.

Тому необхідно розглянути різні моделі як самої системи управління в галузі земельних відносин (рис. 9.7 і 9.8). При цьому, враховувавши існуючу структуру системи органів земельних ресурсів (рис. 9.9) розроблено проектну структуру організаційної системи органів земельних відносин (рис. 9.10), так і організаційної в галузі земельних відносин (табл. 9.1).

На основі прийнятої моделі в подальшому розробляються пропозиції та заходи щодо удосконалення (зміни) існуючих організаційних структур управління земельними ресурсами.

Контрольні питання

1. Охарактеризуйте принципи та підходи до проектування організаційної системи управління земельними ресурсами.
2. Які ви знаєте методи проектування організаційної системи управління земельними ресурсами?
3. Суть моделювання організаційної системи управління земельними ресурсами.
4. Назвіть моделі організаційних систем управління земельними ресурсами.

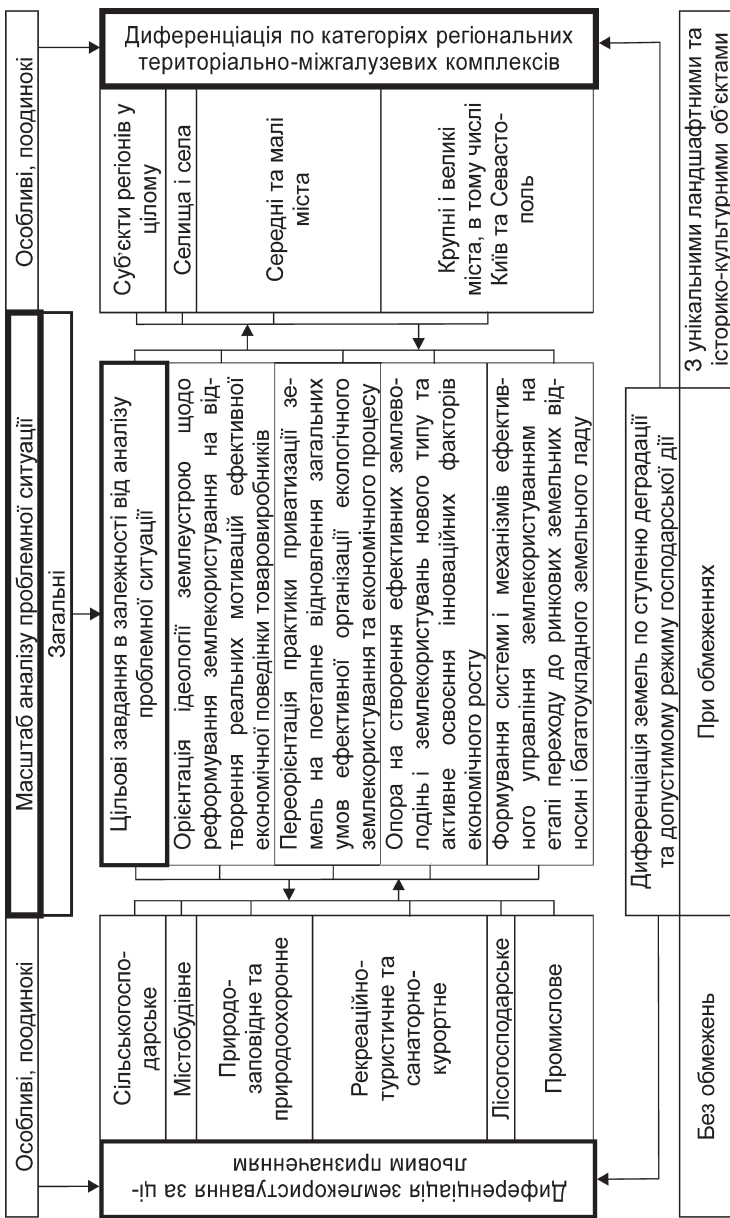


Рис. 9.6. Структура завдань землеустрою на сучасному етапі реформування землекористування



Рис. 9.7. Модель системи управління в галузі земельних відносин (варіант 1)

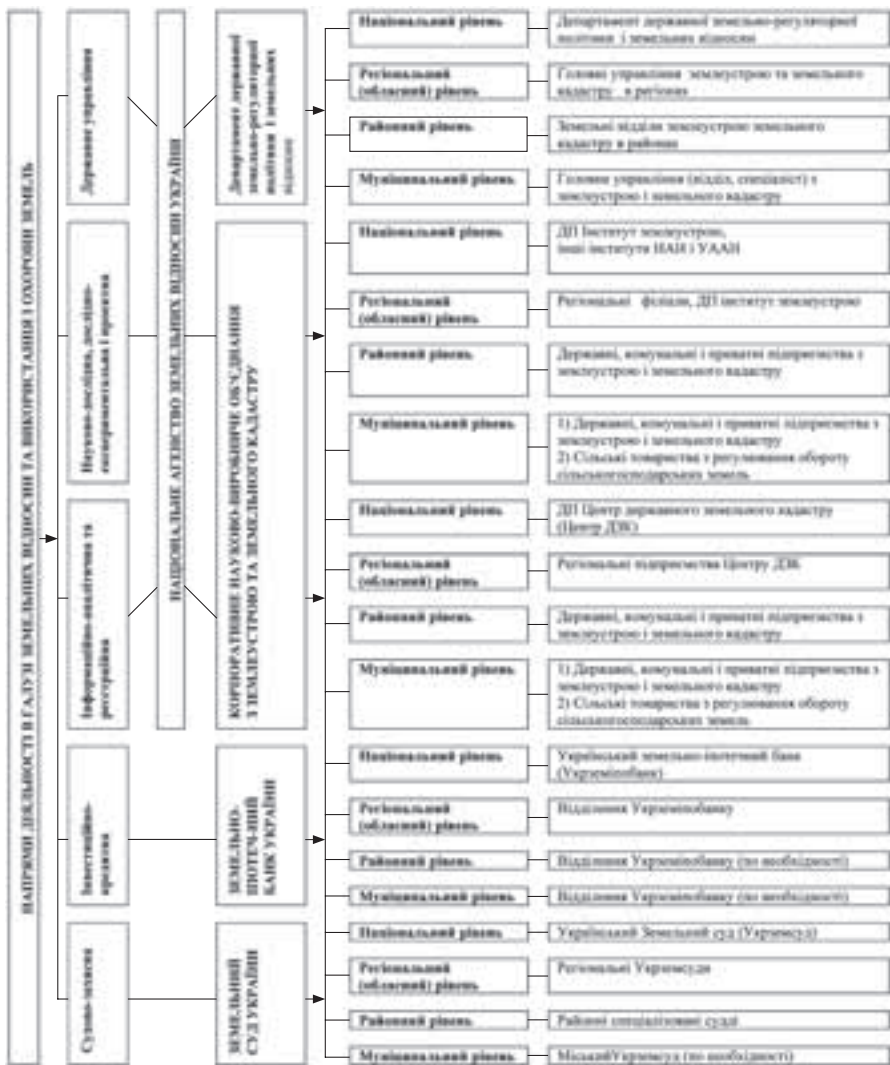


Рис. 9.8. Модель системи управління в галузі земельних відносин (варіант 2)

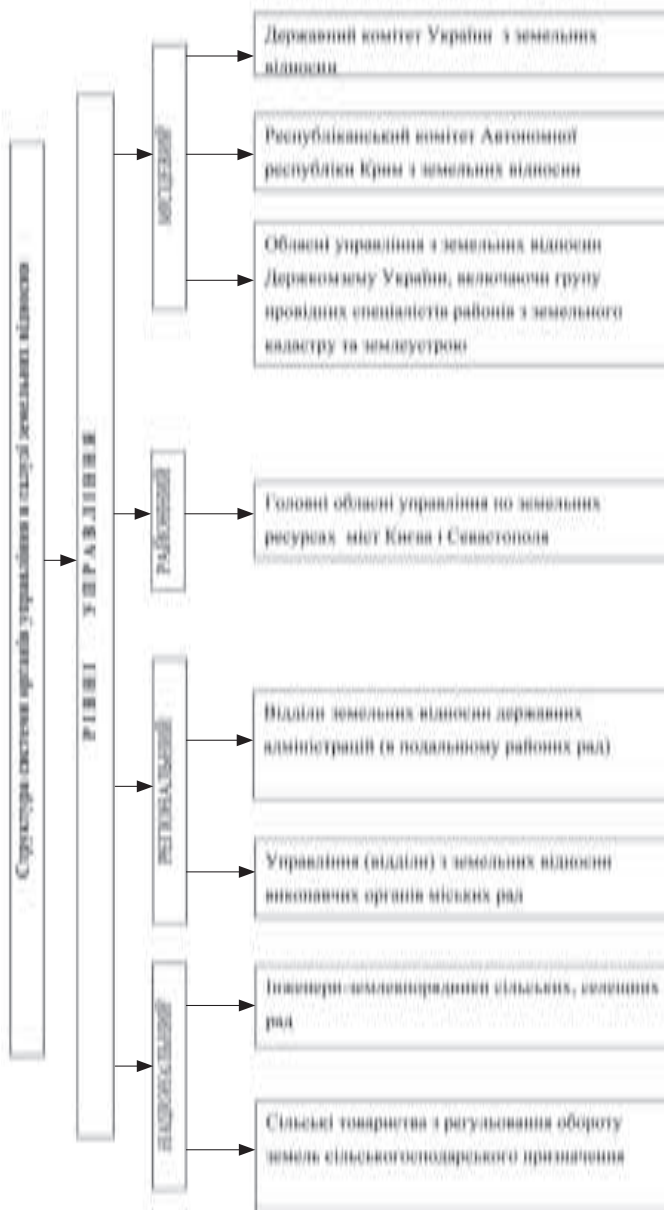


Рис. 9. Існуюча структура організаційної системи земельних відносин

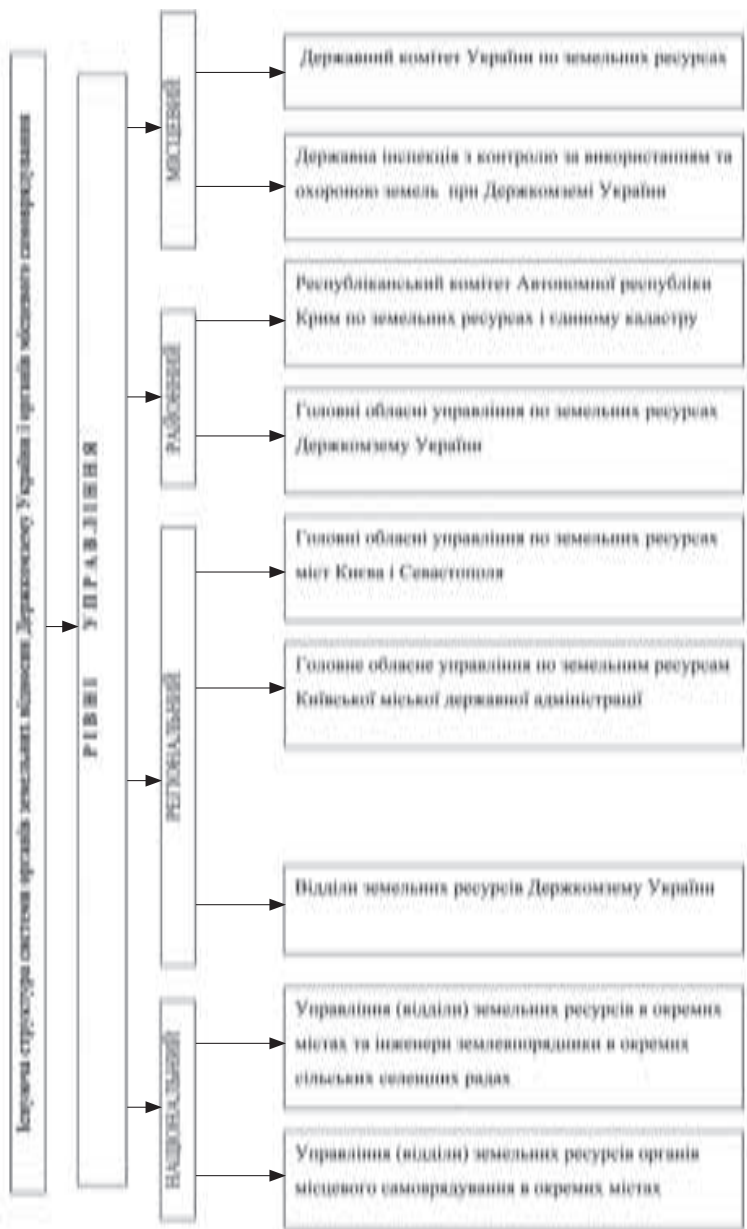


Рис. 9.10. Проектна структура організаційної системи органів земельних відносин

Таблиця 9.1.

Модель організаційної системи управління в галузі земельних відносин

Напрямами діяльності					
1	2	3	4	5	6
Управлінсько-контрольна (держслужба)	Інвестиційно-кредитна	Судово-захисна	Інформаційно-аналітична	Науково-дослідна, дослідно-експериментальна і проєктна	Підготовка кадрів
Національний рівень					
Державний Комітет по земельних ресурсах України (Держкомзем) Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінекології) Міністерство аграрної	Український земельно-іпотечний банк (Укрземіпобанк)	Український Земельний суд (Укрземсуд)	Центр державного земельного кадастру (Центр ДЗК)	Інститут землеустрою Інші інститути	Національний аграрний університет Науково-навчальний інститут земельних ресурсів, правознавства і педагогіки (ННІЗРПШ НАУ)
Регіональний (обласний) рівень					
Головне управління земельних ресурсів регіону	Відділення Укрземіпобанку	Регіональний Укрземсуд	Регіональний центр ДЗК	Регіональний інститут (філіали) інституту землеустрою	Факультети університетів та вузів, технікумів, регіональні навчальні центри
Районний рівень					
Земельні відділи (управління) району	Відділення Укрземіпобанку (за необхідності)	Районний Укрземсуд (за необхідності)	Районний відділ ДЗК	Відділення інституту (за необхідності)	
Муниципальний рівень					
Головне управління (управління, відділ, спеціаліст) по земельних ресурсах	Відділення Укрземіпобанку (за необхідності)	Міський Укрземсуд (за необхідності)	Міський центр (бюро) ДЗК	Міське відділення інституту (за необхідності)	

Розділ 10. ОРГАНІЗАЦІЙНІ СТРУКТУРИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

10.1. Основні принципи і вимоги до проектування організаційних структур управління

Основні принципи побудови організаційних структур системи управління базуються на понятті елементів і зв'язків між ними (горизонтальними, вертикальними). Побудова будь-якої організаційної структури управління опирається на єдині принципи, застосування яких дає змогу уникнути великої кількості помилок. У таблиці 10.1 наведена коротка характеристика таких принципів.

Таблиця 10.1.

Характеристика принципів проектування організаційної структури управління

Принцип	Характеристика принципу
1	2
1. Відповідність організаційної структури цілям управлінської діяльності, а не навпаки	Це основний принцип. Його дотримання допомагає значно скоротити витрати на управління
2. Оптимізація поділу праці	Мається на увазі створення повністю завантажених робочих місць, усунення протилежних функцій і т. д. Дотримання принципу дає змогу забезпечити нормальне завантаження кожного працівника, зберегти творчий характер роботи. Недотримання принципу може призвести до збільшення витрат на утримання організаційної структури за всіма статтями
3. Формування організаційної структури управління повинно супроводжуватися розробкою прав і обов'язків кожного працівника та підрозділу	При недотриманні цього принципу може виникнути дублювання функцій, втрата частини функцій і подовження циклу прийняття управлінського рішення

1	2
4. Дотримання відповідності повноважень обов'язкам	Невиконання цього принципу завдає економічної і моральної шкоди організаційній структурі управління
5. Відповідність організаційної структури управління зовнішньому середовищу	Невиконання цього принципу приводить до росту витрат часу на доведення управлінських рішень, втрат від завищення витрат на таке доведення

Застосування названих принципів у комплексі допомагає оптимізувати кількість рівнів управління і зв'язків між ними. Завищення обсягу рівнів і зв'язків – це зайві витрати на виконання необхідних функцій управління і ріст некерованості організаційної системи. Прискорення росту витрат на реалізацію організаційних зв'язків і кількості рівнів управління побічно свідчить про недотримання цих принципів. Тому перевірка дотримання перелічених принципів рекомендується як один із найважливіших напрямів управлінського аналізу існуючих організаційних структур управління земельними ресурсами.

Проектна організаційна структура управління земельними ресурсами повинна відповідати **ряду вимог, які характеризують раціональну структуру:**

- **мінімальний розмір структурних підрозділів** – досягається мінімізацією кількості робочих місць у цілому, скороченням чисельності з перерозподілом функцій і зменшенням числа рівнів управління;
- **мінімальна кількість рівнів управління** досягається аналогічно попередній вимозі. Їх скорочення ефективне тільки при дотриманні комплексного делегування повноважень і відповідальності;
- **групова організація праці.** Там, де це технологічно можливо, рекомендується віддавати перевагу груповим формам організації праці;
- **орієнтація поточної роботи на зовнішнє середовище.** Тим самим ефективність роботи окремих блоків системи управління оцінюється через виходи системи в зовнішнє середовище за сукупними критеріями її ефективності (величина корисного ефекту, зниження витрат і т. д.);
- **швидка реакція на зміни зовнішнього середовища.** Вимогу можна реалізувати через розробку стандартів прийняття типових управлінських рішень, створення методичного забезпечення виконання управлінських рішень (специфікацій типових функціональних обов'язків), розробку системи контролю або моніторингу зовнішнього середовища (наприклад, табло управління);

- **висока продуктивність праці і низькі прямі витрати.** Вимогу можна прийняти як частку, оскільки важлива не окремо взята продуктивність праці кожного робочого місця працівника чи керівника, а сукупна продуктивність організаційної структури управління, яка вимірюється кількістю якісних управлінських рішень;
- **висока якість послуг і сталість зв'язку зі споживачем послуг.** Реалізація цієї вимоги допомагає скоротити прямі витрати на управління, оскільки підтримувати інформаційний канал легше, ніж створювати його заново.

10.2. Проектування організаційної структури управління земельними ресурсами на державному рівні

Єдина система державних органів земельних ресурсів створена на підставі Указу Президента України від 6 січня 1996 р. № 34/96 «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів» з метою проведення єдиної державної політики у галузі земельних відносин і забезпечення раціонального використання та охорони земель. До її складу входять Державний комітет України по земельних ресурсах та підпорядковані йому Державний комітет Автономної Республіки Крим по земельних ресурсах і єдиному кадастру, обласні, Київське та Севастопольське міські головні управління, районні відділи, міські (міст обласного і районного значення) управління (відділи) земельних ресурсів та інженери-землепорядники сіл і селищ (рис. 10.1). Зазначені органи утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України.

Державний комітет України по земельних ресурсах (Держкомзем України), який очолює систему державних органів земельних ресурсів, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Він вносить пропозиції щодо формування державної політики у галузі регулювання земельних відносин, використання, охорони і моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру і забезпечує її реалізацію, здійснює управління у зазначеній сфері, а також міжгалузеву координацію і функціональне регулювання питань, віднесених до його відання. Держкомзем узагальнює практику застосування законодавства з питань, віднесених до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення цього законодавства і вносить їх на розгляд Президента і Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень цей орган організовує виконання актів законодавства і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією. Положення про Держкомзем затверджене Указом Президента України від 14 серпня 2000 р. № 970/2000 «Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах».

Держкомзем здійснює свої повноваження безпосередньо і через систему державних органів земельних ресурсів. Типові положення про обласне головне управління, Київське та Севастопольське міське головне управління, районний відділ, міське (міст обласного та районного значення) управління (відділ) земельних ресурсів затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 200 «Про затвердження типових положень про територіальні органи земельних ресурсів». У тих містах обласного і районного значення, де й досі не створені державні відділи (управління) земельних ресурсів, вони мають бути утворені відповідно до норм Прикінцевих положень ЗК. У штати сільських, селищних рад повинні бути введені посади інженерів-землепорядників.

Основними функціями Держкомзему України відповідно до статті 15 Земельного кодексу України є:

- 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;
- ґ) 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;
- е) розроблення економічного і правового механізму регулювання земельних відносин;
- є) участь у розробленні та здійсненні заходів щодо розвитку ринку земель.

Разом з тим, класифікація цих функцій не є досконалою, оскільки Держкомзем України є органом виконавчої влади з питань державного управління в галузі земельних відносин. Він не може здійснювати землеустрій, моніторинг земель, а тільки організувати їх здійснення. **Більш правильною, з позиції забезпечення оптимальної структури управління земельними ресурсами, є така класифікація основних функцій Держкомзему України.**

- формування пропозицій та організація реалізації державної земельної політики;
- координація та організація розробки законодавчого та нормативно-методичного забезпечення регулювання земельних відносин, організації 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.

Відповідно до визначених функцій Держкомзему України, завдань, визначених його Положенням, можна зробити оцінку їх існуючому розподілу:

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 і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу, виконання інших заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу.

- 1.8. Розробляє і здійснює заходи щодо вдосконалення обліку та звітності у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони землі.
 - 1.9. Здійснює в межах своїх повноважень контроль за цільовим використанням коштів, що надходять відповідно до законодавства України у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва.
 - 1.10. Здійснює відповідно до законодавства України функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління.
 - 1.11. Забезпечує в межах своєї компетенції реалізацію державної політики з питань кадрової роботи та державної служби, забезпечує 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.
 - 1.12. 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.
 - 1.13. Організовує розгляд звернень громадян з питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах повноважень, визначених законодавством, виявлення та усунення причин, що породжують скарги громадян.
- 2. Координація та організація розробки законодавчого та 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 додержання 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 природо-охоронного, 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, в 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, веде Державний реєстр прав на землю та неру-

хоме майно, організовує в установленому законодавством порядку в єдиній системі державних органів земельних ресурсів надання 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. Порушує 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 вказаних завдань **Держкомзем 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;
- представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях і під час укладення міжнародних договорів України;
- 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.

Держкомзем України під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами іноземних держав.

Він здійснює свої повноваження безпосередньо та через єдину систему державних органів земельних ресурсів.

Держкомзем України в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання.

Він в разі потреби видає разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади спільні акти.

Нормативно-правові акти Держкомзему України підлягають реєстрації в установленому законодавством порядку.

У випадках, передбачених законодавством, рішення Держкомзему України є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Враховуючи завдання та функції, визначені Земельним кодексом України та Положенням про Держкомзем, на рисунку 10.1 і 10.2 показана структура Держкомзему, яка була сформована в 2004 р. Разом з тим, відповідно до проведеної в розділі 9 оцінки, існуюча організаційна структура Держкомзему України не відповідає сучасним вимогам і потребує удосконалення.

Із врахуванням визначених (вдосконалених) функцій і основних завдань центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів, прийнятої моделі організаційної системи управління розробляються пропозиції щодо удосконалення існуючої чи проектування нової організаційної структури управління земельними ресурсами.

10.3. Проектування організаційної структури управління земельними ресурсами на регіональному рівні

До компетенції регіональних *органів управління* (Комітету по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим та обласних управлінь земельних ресурсів) входять: розробка стратегії і тактики розвитку земельних відносин та системи землеробства; підготовка і затвердження прогноз-планів розвитку з врахуванням економічного і соціального факторів, а також соціальних, економічних, екологічних та науково-технічних програм загально-регіонального значення. Органи обласного управління координують внутрішньообласні 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 внутрішньообласний рух конкурентоспроможних і екологічно безпечних типів землекористування.

ТИПОВЕ ПОЛОЖЕННЯ про обласне управління земельних ресурсів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1996 р. № 930. Обласне управління земельних ресурсів є місцевим державним органом, підпорядкованим Держкомзему України. 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 Держкомзему України.

Основними завданнями обласного управління земельних ресурсів відповідно до типового положення є:

- 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.

Обласне управління відповідно до покладених на нього завдань здійснює такі функції:

- 1) реалізує державну політику у використанні та охороні земель, проведенні земельної реформи, готує і подає Держкомзему пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань регулювання земельних відносин;
- 2) здійснює державний контроль за додержанням власниками землі та землекористувачами земельного законодавства, встановленого режиму використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення та умов надання;
- 3) виявляє землі, що використовуються не за цільовим призначенням та з порушенням установлених законодавством вимог;
- 4) розробляє і подає Держкомзему та обласній державній адміністрації 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;
- 5) виконує делеговані йому Держкомземом функції замовника проектно-розвудувальних і будівельних робіт, пов'язаних з проведенням земельної реформи, здійсненням землеустрою, веденням державного земельного кадастру, моніторингу земель, раціональним використанням і охороною земель;
- 6) забезпечує використання за цільовим призначенням бюджетних асигнувань, а також коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва;
- 7) організовує проведення робіт з грошової оцінки земель, подає обласній державній адміністрації пропозиції щодо плати за землю;
- 8) розглядає 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;
- 9) подає Держкомзему пропозиції щодо надання ліцензій на провадження робіт, пов'язаних із збиранням інформації для ведення земельного кадастру, включаючи грошову оцінку земель, координує та контролює виконання суб'єктами підприємницької діяльності цих робіт;
- 10) проводить державну землепорядну експертизу регіональних програм, схем і проектів щодо здійснення земельної реформи, землеустрою, використання та охорони земель;
- 11) здійснює нагляд за освоєнням проектів землеустрою, будівництвом протиерозійних та інших об'єктів, що споруджуються з метою раціонального використання та охорони земель;

- 12) забезпечує виконання землевпорядних робіт, аерофотознімальних, аерофотогеодезичних, геодезичних та інших досліджень для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою та робіт з охорони земель;
- 13) здійснює контроль за встановленням на місцевості меж земельних ділянок, переданих у власність або наданих у користування;
- 14) подає Держкомзему, обласній державній адміністрації інформацію про хід здійснення земельної реформи;
- 15) забезпечує складання планово-картографічних матеріалів у растровому і цифровому вигляді для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою;
- 16) організовує проведення земельних аукціонів та конкурсів;
- 17) створює 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;
- 18) здійснює за погодженням з Держкомземом науково-технічне співробітництво з науковими установами та організаціями, фірмами іноземних держав з питань проведення земельної реформи;
- 19) сприяє 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 нього завдань, організовує навчання з питань земельного законодавства;
- 20) забезпечує охорону праці та соціальний захист працівників управління, а також виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності у межах повноважень, визначених законодавством;
- 21) веде облік і звітність державної та відомчої статистики;
- 22) забезпечує в межах своєї компетенції збереження державної таємниці в управлінні та здійснює контроль за її збереженням у підпорядкованих йому органах земельних ресурсів;
- 23) здійснює інші функції, що випливають з покладених на нього завдань.

Для реалізації вказаних завдань **обласне управління має право:**

- 1) вносити на розгляд відповідних державних адміністрацій і Рад подання про зупинення рішень, їх дій або бездіяльності з питань регулювання земельних відносин, що суперечать законодавству, пропозиції про припинення права власності або права користування землею у випадках, передбачених Земельним кодексом України, а також про вжиття заходів до поліпшення якості земель;

- 2) перевіряти на підприємствах, в установах і організаціях, у тому числі на військових та оборонних об'єктах, об'єктах органів внутрішніх справ, служби безпеки, додержання вимог земельного законодавства, складати та розглядати відповідно до законодавства протоколи про адміністративні правопорушення, у разі потреби ставити перед відповідними органами питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні земельного законодавства;
- 3) залучати спеціалістів органів державної виконавчої влади, установ, організацій (за погодженням з керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;
- 4) одержувати безплатно від місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій документи, матеріали та інформацію, необхідні для виконання покладених на нього завдань;
- 5) вносити пропозиції відповідним державним адміністраціям і Радам щодо обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення промислового, цивільного та інших видів будівництва, освоєння земельних ділянок, проведення геолого-розвідувальних, пошукових, агротехнічних та інших робіт, які проводяться з порушенням земельного законодавства або можуть негативно вплинути на стан земельних ресурсів;
- 6) брати участь у роботі комісій з приймання в експлуатацію меліорованих і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних споруд та інших об'єктів, що будуються з метою раціонального використання та охорони земель;
- 7) скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції.

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 у межах своїх повноважень на основі та на виконання законодавства України видає накази, організовує та контролює їхнє виконання.

Обласне управління очолює начальник, якого призначає на посаду і звільняє з посади голова Держкомзему за погодженням з головою обласної державної адміністрації. Начальник управління одночасно є головним державним інспектором з використання та охорони земель області.

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

Начальник обласного управління відповідно до типового положення:

- 1) здійснює керівництво управлінням, несе персональну відповідальність за виконання покладених на управління завдань, визначає ступінь відповідальності заступників начальника управління та керівників його структурних підрозділів;
- 2) затверджує штатний розпис обласного та міського (міст обласного підпорядкування) управління в 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;
- 3) затверджує положення про структурні підрозділи і функціональні обов'язки працівників управління;
- 4) розпоряджається коштами в межах затвердженого кошторису витрат на утримання управління;
- 5) 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 Держкомзему за поданням начальника управління.

Рішення колегії проводять 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.

Склад ради та положення про неї затверджує начальник управління.

Процеси управління земельними ресурсами в регіоні пов'язані з відмінностями історичних, соціальних і економічних умов. Тому функціональна система управління земельними ресурсами в конкретному регіоні буде відрізнятися від інших. Але вона завжди базуватиметься на типовій моделі структури головного управління земельними ресурсами, наприклад, у Київській області (табл. 10.2), яка значно відрізняється від існуючої (табл.10.3). В таблиці 10.4 наведено проектну структуру обласного управління. 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, в Київській області гранична чисельність працівників місцевих органів земельних ресурсів 577 чол., то зміна структури відповідно до сучасних завдань і функцій обласного управління не потягне за собою додаткових бюджетних асигнувань, крім того, слід враховувати, що проходить процес автоматизації управлінської інформації. Для обласних міст вона може залишитись незмінною – 46 чол., а для районних відділів – 410 чол., від 1 до 44 чол. У районних відділах вона є достатньою, якщо врахувати, що частина управлінських функцій повинна перейти до центрів державного земельного кадастру.

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 Держкомзему України.

Аналіз обсягів виконуваних у межах окремих адміністративних утвореннях комплексу управлінських робіт показав, що навантаження на фахівця землевпорядника різко відрізняється залежно від особливостей території та фактора розселення, тому ці фактори слід використовувати для планування кількості працівників.

Таблиця 10.2.

Модель організаційної структури головного управління земельними ресурсами в Київській області

Функції управління	Функціональні управління	Управлінсько-контрольні відділи (сектори)
Збір і аналіз даних про об'єкт управління та процеси управління	Управління державного земельного кадастру та моніторингу земель	1. Відділ (сектор) статистики земельних ресурсів та моніторингу земель 2. Відділ реєстрації земельних ділянок та прав на них 3. Відділ оцінки земель та земельних платежів 4. Відділ геоінформаційних систем (ГІС)

Продовження таблиці 10.2.

Функції управління	Функціональні управління	Управлінсько-контрольні відділи (сектори)
Розробка управлінських рішень	Управління регулювання земельних відносин та планування землекористуванням	1. Відділ (сектор) прогнозування та планування використання і охорони земель 2. Відділ організації землевпорядних та земельно-кадастрових робіт і землевпорядної експертизи 3. Відділ регулювання ринкового обороту земельних ділянок 4. Юридичний відділ (сектор або група)
Реалізація управлінських рішень	Управління землеустрою та охорони земель	1. Відділ організації землеустрою 2. Відділ (група) організації та фінансування заходів з охорони та поліпшення земель 3. Відділ економіки землекористування
Контроль за функціонуванням сформованого процесу і його коректування	Управління державного контролю за дотриманням земельного законодавства та здійсненням землевпорядних заходів	1. Відділ контролю за використанням земель і дотриманням земельного законодавства 2. Відділ вирішення земельних спорів і робота з судами 3. Відділ координації зв'язків з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування

Таблиця 10.3.

Існуюча структура Київського обласного управління земельними ресурсами

Назва структурного підрозділу	Кількість одиниць, чол.	
	2000	2001
Відділ державного земельного кадастру	7	4
Відділ земель несільськогосподарського призначення	4	4
Відділ земель сільськогосподарського призначення	4	4
Відділ землеустрою та державного контролю за використанням і охороною земель	6	4
Відділ РСО та нормативно правового забезпечення земельних відносин і державної землевпорядної експертизи	6	6
Всього по відділах	27	22
Всього осіб в управлінні	43	33

Таблиця 10.4.

**Проектна структура головного обласного управління
земельними ресурсами**

№ п/п	Структурний підрозділ	Рекомендована чисельність, чол.	Фактична в 2000 р.
1	2	3	4
1	Відділ статистики земельних ресурсів та моніторингу земель	4	3
2	Відділ реєстрації земельних ділянок та прав на них	6	2
3	Відділ оцінки земель та земельних платежів	5	2
4	Відділ геоінформаційних систем (ГІС)	4	–
5	Відділ прогнозування та планування використання і охорони земель	6	–
6	Відділ організації землевпорядних та земельно-кадастрових робіт і землевпорядної експертизи	6	5
7	Відділ організації землеохоронних заходів	4	–
8	Юридичний відділ	4	
9	Відділ відводів земель	3	4
10	Відділ організації і фінансування заходів з поліпшення земель	3	–
11	Відділ регулювання ринкового обороту земельних ділянок	5	2
12	Відділ економіки землекористування	3	–
13	Відділ контролю за використанням земель і дотриманням земельного законодавства	6	6
14	Відділ вирішення земельних спорів і роботи із судами	3	3
15	Відділ координації зв'язків з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування	3	–
Всього по відділах		65	27
Всього осіб в управлінні		85	43

Також на обсяги обслуговування території фахівцем землевпорядником істотно впливають такі показники: загальна площа адміністративно-територіального утворення і кількість власників землі та землекористувачів.

Для розрахунку індексів навантаження використовуються наступні показники:

- 1) площа районів і області;
- 2) кількість власників землі та землекористувачів у межах районів і області;
- 3) кількість штатних одиниць фахівців землевпорядників;
- 4) розрахунковий індекс навантаження на одну середньозважену штатну одиницю становить – 1,0;
- 5) частка навантаження прийнята за загальною площею (Р заг) – 40 %, а за кількістю власників і землекористувачів – 60 %;
- 6) посада начальника районного відділу земельних ресурсів до розрахунків не включена (загальне керівництво).

Розрахунки фактичного навантаження на одну штатну одиницю проводяться за формулами:

а) за загальною площею:

$$\Phi_1 = K_{np} \times K_1, \quad (10.1)$$

$$11,2 = 28,0 \times 0,40 \text{ (штатних одиниць);}$$

б) за кількістю власників землі та землекористувачів:

$$\Phi_2 = K_{np} \times K_2, \quad (10.2)$$

$$16,8 = 28,0 \times 0,60 \text{ (штатних одиниць);}$$

де Φ_1 – розрахункова кількість фахівців, які обслуговують земельні ресурси адміністративно-територіального утворення, одиниць;

Φ_2 – розрахункова кількість фахівців, які обслуговують фізичних та юридичних осіб – землевласників та землекористувачів, одиниць;

K_{np} – кількість працівників за штатним розписом, одиниць;

K_1 – показник частки затрат часу на обслуговування адміністративно-територіального утворення за площею (40 %);

K_2 – показник частки затрат часу на обслуговування фізичних та юридичних осіб – землевласників та землекористувачів, що мають у власності та користуванні земельні ділянки на території певного адміністративно-територіального утворення (60 %).

Кількість фахівців, які обслуговують регіон за двома факторами, становить 497 одиниць:

- фактор загальної площі 199 од.;
- фактор кількості власників землі та землекористувачів 298 од.

Диференціація зазначених показників на окремі адміністративні утворення дає можливість отримати реальний індекс навантаження на одну штатну одиницю фахівця-землевпорядника окремо за загальною площею адміністративно-територіального утворення і кількістю власників землі та землекористувачів, які визначаються за формулами (10.3) і (10.4).

$$I_1 = \frac{P_{\text{району}} \times \Phi_1}{\sum P_{\text{області}}}, \quad (10.3.);$$

$$I_2 = \frac{O_{\text{аму}} \times \Phi_2}{\sum O_{\text{області}}}, \quad (10.4);$$

де I_1 – індекс навантаження на окреме адміністративно-територіальне утворення за площею обслуговування;

$\sum P_{\text{району}}$ – площа адміністративного району, га;

Φ_1 – розрахункова кількість фахівців, які обслуговують земельні ресурси адміністративно-територіального утворення, одиниць;

I_2 – індекс навантаження за кількістю фізичних та юридичних осіб;

$\Phi_{\text{аму}}$ – кількість осіб адміністративно-територіального утворення, землевласників та землекористувачів;

Φ_2 – розрахункова кількість фахівців, які обслуговують земельні ресурси адміністративно-територіального утворення, одиниць;

Сума цих показників дає можливість отримати загальний розрахунковий індекс навантаження на адміністративно-територіальну одиницю.

10.4. Проектування організаційної структури управління земельними ресурсами на рівні району та міст

Міські та районні органи управління вирішують усі місцеві питання забезпечення умов нормальної 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 від 7 серпня 1996 р. № 930.

Основними завданнями, відповідно до типового положення, Київського та Севастопольського міських управлінь земельних ресурсів є:

- 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:

- 1) реалізує державну політику у використанні та охороні земель, проведенні земельної реформи, готує і подає Держкомзему пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань регулювання земельних відносин;
- 2) створює умови для раціонального і економічно обґрунтованого використання земель міста;
- 3) організовує виконання робіт із землеустрою, інвентаризації земель, розроблення та реалізацію плану земельно-господарського устрою території міста;
- 4) здійснює державний контроль за додержанням власниками землі та землекористувачами земельного законодавства, встановленого режиму використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення та умов надання;
- 5) виявляє землі, що використовуються не за цільовим призначенням та з порушенням установлених законодавством вимог;
- 6) розробляє і подає Держкомзему та міській державній адміністрації 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;
- 7) виконує делеговані йому Держкомземом функції замовника проектно-розв'язувальних і будівельних робіт, пов'язаних з проведенням земельної

реформи, здійсненням землеустрою, веденням державного земельного кадастру, моніторингу земель, раціональним використанням і охороною земель;

- 8) забезпечує використання за цільовим призначенням бюджетних асигнувань, а також коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва;
- 9) проводить грошову оцінку земель, подає міській державній адміністрації пропозиції щодо плати за землю;
- 10) бере участь у виборі земельних ділянок під розміщення об'єктів будівництва, дає висновки щодо попереднього погодження місць розташування об'єктів відповідно до вимог земельного законодавства та готує проекти розпоряджень (висновків) міської державної адміністрації про попереднє погодження місць розташування об'єктів, про передачу і придбання земельних ділянок у власність, вилучення (викупу) та надання земель у користування, в тому числі в тимчасове на умовах оренди;
- 11) організовує видачу державних актів на право власності на землю і право користування землею, оформлення договорів на право тимчасового користування землею, у тому числі на умовах оренди, та здійснює їх реєстрацію;
- 12) проводить державну землепорядну експертизу регіональних програм, схем і проектів щодо здійснення земельної реформи, землеустрою, використання та охорони земель;
- 13) здійснює нагляд за освоєнням проектів землеустрою, будівництвом протиерозійних та інших об'єктів, що споруджуються з метою раціонального використання та охорони земель;
- 14) забезпечує виконання землепорядних робіт, аерофотознімальних, аерофотогеодезичних, геодезичних та інших досліджень для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою та робіт з охорони земель;
- 15) здійснює контроль за встановленням на місцевості меж земельних ділянок, переданих у власність або наданих у користування;
- 16) подає Держкомзему, міській державній адміністрації інформацію про хід здійснення земельної реформи;
- 17) забезпечує складання планово-картографічних матеріалів у растровому і цифровому вигляді для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою;
- 18) організовує проведення земельних аукціонів та конкурсів;

- 19) створює 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;
- 20) здійснює за погодженням з Держкомземом науково-технічне співробітництво з науковими установами та організаціями, фірмами іноземних держав з питань проведення земельної реформи;
- 21) сприяє підготовці та перепідготовці спеціалістів, забезпечує підвищення кваліфікації працівників управління для виконання покладених на нього завдань, організовує навчання з питань земельного законодавства;
- 22) забезпечує охорону праці та соціальний захист працівників управління, а також виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності у межах повноважень, визначених законодавством;
- 23) веде облік і звітність державної та відомчої статистики;
- 24) забезпечує в межах своєї компетенції збереження державної таємниці в управлінні та здійснює контроль за її збереженням у підпорядкованих йому органах земельних ресурсів;
- 25) здійснює інші функції, що випливають з покладених на нього завдань.

Для реалізації покладених завдань **міське управління має право:**

- 1) вносити на розгляд відповідних державних адміністрацій і відносин, що суперечать законодавству, пропозиції про припинення права власності або права користування землею у випадках, передбачених Земельним кодексом України, а також про вжиття заходів щодо поліпшення якості земель;
- 2) перевіряти на підприємствах, в установах і організаціях, у тому числі на військових та оборонних об'єктах, об'єктах органів внутрішніх справ, служби безпеки, додержання вимог земельного законодавства, складати та розглядати відповідно до законодавства протоколи про адміністративні правопорушення, у разі потреби ставити перед відповідними органами питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні земельного законодавства;
- 3) залучати спеціалістів органів державної виконавчої влади, установ, організацій (за погодженням з керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;
- 4) одержувати безплатно від місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій документи, матеріали та інформацію, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

- 5) вносити пропозиції відповідним міським державним адміністраціям і Радам щодо обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення промислового, цивільного та інших видів будівництва, освоєння земельних ділянок, проведення геолого-розвідувальних, пошукових, агротехнічних та інших робіт, які проводяться з порушенням земельного законодавства або можуть негативно вплинути на стан земельних ресурсів;
- 6) скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції.

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, який призначається на посаду і звільняється з посади головою Держкомзему за погодженням з головою міської державної адміністрації. 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 Держкомзему. Заступники начальника управління одночасно є заступниками головного державного інспектора по використанню та охороні земель міста. Розподіляє обов'язки між заступниками начальник управління.

Начальник міського управління:

- 1) здійснює керівництво управлінням, несе персональну відповідальність за виконання покладених на управління завдань, визначає ступінь відповідальності заступників начальника управління та керівників його структурних підрозділів;
- 2) затверджує положення про структурні підрозділи і функціональні обов'язки працівників управління;
- 3) затверджує штатний розпис управління в межах граничної чисельності та фонду оплати праці його працівників;
- 4) розпоряджається коштами в межах затвердженого кошторису витрат на утримання управління;
- 5) 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 затверджується головою Держкомзему за поданням начальника управління. Рішення колегії проводяться в 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.

Типове положення про районний відділ земельних ресурсів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1996 р. № 930.

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

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:

- забезпечення проведення земельної реформи, спрямованої на роздержавлення, 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, 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:

- 1) реалізує державну політику у використанні та охороні земель, проведенні земельної реформи, готує і подає обласному управлінню земельних ресурсів пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань регулювання земельних відносин;

- 2) координує і контролює виконання робіт із землеустрою, топографо-геодезичних розвідувань, ґрунтових, агрохімічних і геоботанічних обстежень;
- 3) здійснює державний контроль за додержанням власниками землі та землекористувачами земельного законодавства, встановленого режиму використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення та умов надання;
- 4) виявляє землі, що використовуються не за цільовим призначенням та з порушенням установлених законодавством вимог;
- 5) розробляє і подає обласному управлінню земельних ресурсів та районній державній адміністрації необхідні розрахунки і 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;
- 6) виконує делеговані йому Держкомземом 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;
- 7) бере участь у виборі земельних ділянок під розміщення об'єктів будівництва, дає висновки щодо попереднього погодження місць розташування об'єктів відповідно до вимог земельного законодавства та готує проекти розпоряджень (висновків) районної державної адміністрації про попереднє погодження місць розташування об'єктів, про передачу і придбання земельних ділянок у власність, вилучення (викуп) та надання їх у користування, в тому числі в тимчасове на умовах оренди;
- 8) організовує видачу державних актів на право власності на землю і право користування землею, оформлення договорів на право тимчасового користування землею, у тому числі на умовах оренди, та здійснює їх реєстрацію;
- 9) організовує проведення земельних аукціонів та конкурсів;
- 10) сприяє підготовці та перепідготовці спеціалістів, забезпечує підвищення кваліфікації працівників відділу для виконання покладених на нього завдань, включаючи посади інженерів – землевпорядників сіл і селищ, організовує навчання з питань земельного законодавства;
- 11) забезпечує охорону праці та соціальний захист працівників відділу, а також виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності у межах повноважень, визначених законодавством;
- 12) проводить грошову оцінку земель, подає районній державній адміністрації пропозиції щодо плати за землю;

- 13) проводить державну землевпорядну експертизу регіональних програм, схем і проєктів щодо здійснення земельної реформи, землеустрою, використання та охорони земель;
- 14) забезпечує в межах своєї компетенції збереження державної таємниці у відділі та здійснює контроль за її збереженням у підпорядкованих йому органах земельних ресурсів;
- 15) веде облік і звітність державної та відомчої статистики;
- 16) 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;
- 17) створює 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;
- 18) здійснює нагляд за освоєнням проєктів землеустрою, будівництвом протирозійних та інших об'єктів, що споруджуються з метою раціонального використання та охорони земель;
- 19) забезпечує виконання землевпорядних робіт, аерофотознімальних, аерофотогеодезичних, геодезичних та інших досліджень для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою та робіт з охорони земель;
- 20) подає обласному управлінню земельних ресурсів, районній державній адміністрації інформацію про хід здійснення земельної реформи;
- 21) здійснює за погодженням з Держкомземом науково-технічне співробітництво з науковими установами та організаціями, фірмами іноземних держав з питань проведення земельної реформи;
- 22) здійснює інші функції, що випливають з покладених на нього завдань.

Для реалізації вказаних завдань **відділ має право:**

- 1) вносити на розгляд відповідних державних адміністрацій і Рад подання про зупинення рішень, їх дій або бездіяльності з питань регулювання земельних відносин, що суперечать законодавству, пропозиції про припинення права власності або права користування землею у випадках, передбачених Земельним кодексом України, а також про вжиття заходів щодо поліпшення якості земель;
- 2) перевіряти на підприємствах, в установах і організаціях, у тому числі на військових та оборонних об'єктах, об'єктах органів внутрішніх справ, служби безпеки, додержання вимог земельного законодавства, складати та розглядати відповідно до законодавства протоколи про адміністратив-

ні правопорушення, у разі потреби ставити перед відповідними органами питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні земельного законодавства;

- 3) залучати спеціалістів органів державної виконавчої влади, установ, організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;
- 4) одержувати безплатно від місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій документи, матеріали та інформацію, необхідні для виконання покладених на нього завдань;
- 5) вносити пропозиції відповідним районним державним адміністраціям і Радам щодо обмеження, тимчасової заборони, (зупинення) чи припинення промислового, цивільного та інших видів будівництва, освоєння земельних ділянок, проведення геолого-розвідувальних, пошукових, агротехнічних та інших робіт, які проводяться з порушенням земельного законодавства або можуть негативно вплинути на стан земельних ресурсів;
- 6) брати участь у роботі комісій з приймання в експлуатацію меліорованих і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, що будуються з метою раціонального використання та охорони земель;
- 7) скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції;

Відділ 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. Він у межах своїх повноважень на основі та на виконання законодавства України видає накази, організовує та контролює їх виконання.

Відділ очолює начальник, якого призначає на посаду і звільняє з посади голова Держкомзему за погодженням з головою районної державної адміністрації та поданням начальника обласного управління земельних ресурсів. 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 начальник обласного управління земельних ресурсів. Заступник начальника відділу одночасно є заступником головного державного інспектора з використання та охорони земель району. Обов'язки заступника визначає начальник відділу.

Начальник відділу:

- 1) здійснює керівництво відділом, несе персональну відповідальність за виконання покладених на відділ завдань, визначає ступінь відповідальності заступника начальника відділу та керівників його структурних підрозділів, у тому числі інженерів-землепорядників сіл і селищ;
- 2) затверджує штатний розпис районного та міського (міст районного підпорядкування) відділу земельних ресурсів у межах граничної чисельності та фонду оплати праці їх працівників;
- 3) затверджує положення про структурні підрозділи і функціональні обов'язки працівників відділу;
- 4) розпоряджається коштами в межах затвердженого кошторису витрат на утримання відділу;
- 5) призначає на посади і звільняє з посад працівників відділу.

Типове положення про міське (міст обласного та районного підпорядкування) управління (відділ) земельних ресурсів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1996 р. № 930. Міське (міст обласного та районного підпорядкування) управління (відділ) земельних ресурсів є місцевим державним органом, підпорядкованим відповідно обласному управлінню земельних ресурсів і районному відділу земельних ресурсів.

Управління у межах своєї компетенції здійснює державне управління земельними ресурсами, забезпечує проведення земельної реформи, раціональне використання та охорону земель на території міста.

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 Держкомзему, обласного управління (районного відділу) земельних ресурсів.

Основними завданнями міського (міст обласного та районного підпорядкування) управління відповідно до типового положення є:

- 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 (міст обласного та районного підпорядкування) управління відповідно до покладених на нього завдань:

- 1) реалізує державну політику у використанні та охороні земель, проведенні земельної реформи, готує і подає обласному управлінню (районному відділу) земельних ресурсів пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань регулювання земельних відносин;
- 2) створює умови для раціонального і економічно обґрунтованого використання земель міста;
- 3) організовує виконання робіт з інвентаризації земель, розроблення та реалізацію плану земельно-господарського устрою території міста;
- 4) здійснює державний контроль за додержанням власниками землі та землекористувачами земельного законодавства, встановленого режиму використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення та умов надання;
- 5) виявляє землі, що використовуються не за цільовим призначенням та з порушенням установлених законодавством вимог;
- 6) розробляє і подає обласному управлінню (районному відділу) земельних ресурсів і міським Радам необхідні розрахунки і обґрунтування програм робіт з проведення земельної реформи, здійснення землеустрою, реалізації заходів щодо раціонального використання та охорони земель, а також забезпечує використання з цільовим призначенням асигнувань, що виділяються на ці роботи, та здійснює систематичне інформування зазначених органів про їх виконання;
- 7) виконує делеговані йому Держкомземом функції замовника проектно-розв'язувальних і будівельних робіт, пов'язаних з проведенням земельної реформи, здійсненням землеустрою, веденням державного земельного кадастру, моніторингу земель, раціональним використанням і охороною земель;
- 8) проводить грошову оцінку земель, подає міській Раді пропозиції щодо плати за землю;
- 9) бере участь у виборі земельних ділянок під розміщення об'єктів будівництва, готує проекти рішень (висновків) міської Ради про попереднє погодження місць розташування об'єктів, передачу і придбання земельних ділянок у власність, вилучення (викупу) та надання земель у користування, в тому числі в тимчасове на умовах оренди;
- 10) організовує видачу державних актів на право власності на землю і право користування землею, оформлення договорів на право тимчасового користування землею, у тому числі на умовах оренди, та здійснює їхню реєстрацію;
- 11) забезпечує виконання землевпорядних робіт, аеро-фотознімальних, аеро-фотогеодезичних, геодезичних та інших досліджень для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою та робіт з охорони земель;

- 12) подає обласному управлінню (районному відділу) земельних ресурсів та міській Раді інформації про хід здійснення земельної реформи;
- 13) забезпечує складання планово-картографічних матеріалів у растровому і цифровому вигляді для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою;
- 14) організовує проведення земельних аукціонів та конкурсів;
- 15) створює 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;
- 16) сприяє підготовці та перепідготовці спеціалістів управління, забезпечує підвищення кваліфікації працівників для виконання покладених на нього завдань, організовує навчання з питань земельного законодавства;
- 17) забезпечує охорону праці та соціальний захист працівників управління, а також виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності у межах повноважень, визначених законодавством;
- 18) веде облік і звітність державної та відомчої статистики;
- 19) забезпечує в межах своєї компетенції збереження державної таємниці в управлінні;
- 20) здійснює контроль за встановленням на місцевості меж земельних ділянок, переданих у власність або наданих у користування;
- 21) здійснює інші функції, що випливають з покладених на нього завдань.

Для реалізації покладених завдань **міське (міст обласного та районного підпорядкування) управління має право:**

- 1) вносити на розгляд відповідних Рад подання про зупинення рішень, їхніх дій або бездіяльності з питань регулювання земельних відносин, що суперечать законодавству, пропозиції про припинення права власності або права користування землею у випадках, передбачених Земельним кодексом України, а також про вжиття заходів до поліпшення якості земель;
- 2) перевіряти на підприємствах, в установах і організаціях, у тому числі на військових та оборонних об'єктах, об'єктах органів внутрішніх справ, служби безпеки, додержання вимог земельного законодавства, складати та розглядати відповідно до законодавства протоколи про адміністративні правопорушення, у разі потреби ставити перед відповідними органами питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні земельного законодавства;
- 3) залучати спеціалістів органів державної виконавчої влади, установ, організацій (за погодженням з керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;

- 4) одержувати безплатно від місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій документи, матеріали та інформацію, необхідні для виконання покладених на нього завдань;
- 5) вносити пропозиції відповідним міським Радам щодо обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення промислового, цивільного та інших видів будівництва, освоєння земельних ділянок, проведення геологорозвідувальних, пошукових, агротехнічних та інших робіт, які проводяться з порушенням земельного законодавства або можуть негативно вплинути на стан земельних ресурсів;
- 6) скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції;

Міське (міст обласного та районного підпорядкування) 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.

Міське (міст обласного та районного підпорядкування) управління очолює начальник, якого призначає на посаду і звільняє з посади голова Держкомзему за поданням, внесеним у встановленому порядку начальником обласного управління земельних ресурсів. Начальник управління одночасно є головним державним інспектором з використання і охорони земель міста.

Начальник управління має заступників, яких, за його поданням, призначає на посаду та звільняє з посади начальник обласного управління земельних ресурсів. Заступники начальника управління одночасно є заступниками головного державного інспектора з використання та охорони земель міста. Розподіляє обов'язки між заступниками начальник управління.

Начальник міського (міст обласного та районного підпорядкування) управління:

- 1) здійснює керівництво управлінням, несе персональну відповідальність за виконання покладених на управління завдань, визначає ступінь відповідальності заступників начальника управління та керівників його структурних підрозділів;
- 2) затверджує положення про структурні підрозділи і функціональні обов'язки працівників управління;
- 3) розпоряджається коштами в межах затвердженого кошторису витрат на утримання управління;
- 4) призначає на посади і звільняє з посад працівників управління.

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

Склад цієї ради та положення про неї затверджує начальник управління.

Враховуючи функції управління організаційних структур, завдання та функції, які визначаються положеннями районних (міських) відділів (управління), найбільш оптимальна модель організаційної структури управління земельними ресурсами на рівні району та великих міст наведена у таблиці 10.5. Як і для регіонального рівня, для конкретних регіонів і міст проектується організаційні структури відділів (управлінь) з врахуванням місцевих особливостей та можливого навантаження.

Таблиця 10.5.

Модель організаційної структури головного управління земельними ресурсами на рівні району та великих міст

Функції управління (відділу)	Функціональні напрями управління	Управлінсько-контрольні відділи (сектори, групи, спеціалісти)
1	2	3
Збір і аналіз даних про об'єкт управління та процеси управління	Відділ (сектор, спеціаліст) державного земельного кадастру та моніторингу земель	1. Сектор (спеціаліст) статистики земельних ресурсів та моніторингу земель 2. Сектор (спеціаліст) реєстрації земельних ділянок та прав на них 3. Сектор (спеціаліст) оцінки земель та земельних платежів 4. Сектор (спеціаліст) геоінформаційних систем (ГІС)
Розробка управлінських рішень	Відділ (сектор, спеціаліст) стратегічного планування та землеустрою	1. Сектор (спеціаліст) прогнозування та планування використання і охорони земель 2. Сектор (спеціаліст) організації землевпорядних та земельно-кадастрових робіт і землевпорядної експертизи 3. Сектор (спеціаліст) планування землеохоронних заходів 4. Юрист або група юристів

Продовження таблиці 10.5.

1	2	3
Реалізація управлінських рішень	Відділ (сектор, спеціаліст) регулювання земельних відносин та організації здійснення землевпорядних заходів	1. Сектор (спеціаліст) відводів земель 2. Відділ (група) організації та фінансування заходів з поліпшення земель 3. Сектор (спеціаліст) економіки землекористування
Контроль за функціонуванням сформованого процесу і його коректування	Відділ (сектор, спеціаліст) з контролю	1. Сектор (спеціаліст) контролю за дотриманням земельного законодавства 2. Сектор (спеціаліст) вирішення земельних спорів і робота із судами 3. Сектор (спеціаліст) координації зв'язків з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування

Контрольні питання

1. Охарактеризуйте основні принципи і вимоги до побудови організаційних структур управління земельними ресурсами.
2. В чому полягає суть проектування організаційної структури управління земельними ресурсами на державному рівні?
3. В чому полягає суть проектування організаційної структури управління земельними ресурсами на регіональному рівні?
4. В чому полягає суть проектування організаційної структури управління земельними ресурсами на рівні району, міста?

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ЗАВДАНЬ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ЗГІДНО З ПОЛОЖЕННЯМИ (станом на лютий 2005 року)

Державний комітет України по земельних ресурсах	Міністерство охорони навколишнього середовища України	Міністерство аграрної політики України	Міністерство юстиції України
<p><u>3. Основними завданнями Держкомзему України є:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • підготовка пропозицій щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру та забезпечення її реалізації; • координація проведення земельної реформи в Україні; • здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; • організація і забезпечення ведення державного земельного кадастру, здійснення землеустрою; 	<p><u>3. Основними завданнями Міністерства України є:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів (земля, повітря, вода, атмосферне повітря, ліси, тваринний і рослинний світ та природні ресурси і т. д. здійснення комплексного управління та регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів (крім надр), забезпечення екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду 	<p>21) координує разом із спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів проведення земельної реформи, моніторингу земель сільськогосподарського призначення та відновлення їх продуктивної цінності, визначення основних напрямів державної політики у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення;</p> <p>26) бере участь у розробленні і здійсненні заходів щодо реформування майнових і земельних відносин у сфері агропромислового виробництва;</p> <p>40) розробляє пропозиції з охорони та раціонального використання земель сільськогосподарського призначення,</p>	<p><u>3. Основними завданнями Міністерства України є:</u></p> <p>забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина у визначеній сфері;</p> <p>23) сприяє розвитку юридичних послуг, свотою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб, відповідно до законодавства здійснює державну реєстрацію юридичних осіб веде Державний реєстр застав рухомого майна організовує в установленному порядку в системі органів юстиції надання громадянам і юридичним</p>

<ul style="list-style-type: none"> розроблення та участь у реалізації державних, галузевих і регіональних програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання, охорони та моніторингу земель, відновлення родючості ґрунтів, ведення державного земельного кадастру 	<p>України та національної екологічної мережі;</p> <ul style="list-style-type: none"> здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів (крім надр), екологічну та в межах своєї компетенції радіаційну безпеку, поведження з відходами. 	<p>підвищення родючості ґрунтів, бере участь у розробленні та в установленню порядку затверджує умови експлуатації меліоративних систем у разі приватизації майна сільськогосподарських підприємств, які мають у своєму користуванні меліоровані землі</p>	<p>особам додаткових платних послуг правового і технічного характеру; 30-1) здійснює нормативно-методичне забезпечення діяльності бюро технічної інвентаризації щодо проведення реєстрації прав власності на нерухоме майно;</p>
--	--	--	--

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПОВНОВАЖЕНЬ РІЗНИХ ОРГАНІВ НА ОБЛАСНОМУ РІВНІ (станом на лютий 2005 року)

<p>Обласних управлінь земельних ресурсів (Типове положення про обласне управління земельних ресурсів)</p> <p>4. Основними завданнями головного управління є:</p> <ul style="list-style-type: none"> участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері регулювання земельних відносин; здійснення державного контролю за використанням і охороною земель; участь у розробленні та здійсненні заходів щодо розвитку ринку земель; організація та ведення державного земельного кадастру відповідно до законодавства; організація і здійснення землеустрою та моніторингу земель; 	<p>Місцеві державні адміністрації (Закон України „Про місцеві державні адміністрації“)</p> <p>Глава 1. ПОВНОВАЖЕННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ</p> <p>Стаття 13. Питання, що вирішуються місцевими державними адміністраціями</p> <p>До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:</p>	<p>Обласних рад або виконкомів (Закон України “Про місцеве самоврядування”)</p> <p>Глава 4. Повноваження районних і обласних рад</p> <p>Стаття 43. Питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях</p> <p><i>1. Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються такі питання:</i></p>
---	--	--

<p>участь у розробленні та виконанні загальнодержавних і регіональних програм у сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, приватизації земельних ділянок;</p> <p>5. Головне управління відповідно до покладених на нього завдань:</p> <p>1) реалізує державну політику та вносить Держкомзему пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань регулювання земельних відносин, розпорядження землями державної та комунальної власності, державного контролю за використанням і охороною земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру;</p> <p>2) здійснює керівництво і контрольне діяльність міських (міст обласного і районного значення) управлінь (відділів) та районних відділів земельних ресурсів;</p> <p>3) готує матеріали та вносить на розгляд обласної держадміністрації або органу місцевого самоврядування пропозиції щодо:</p> <p>справляння плати за землю;</p> <p>викупу земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад;</p> <p>організації і здійснення землеустрою та моніторингу земель;</p> <p>вирішення інших питань відповідно до законодавства;</p>	<p>7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;</p> <p>Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень</p> <p>Стаття 14. Здійснення місцевими повноваженнями інших органів</p> <p>Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами.</p> <p>Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня.</p> <p>Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень</p> <p>Стаття 16. Здійснення державного контролю місцевими державними адміністраціями</p> <p>Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і</p>	<p>19) вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку;</p> <p>20) вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників;</p> <p>21) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;</p> <p>26) прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом</p> <p><i>27) прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад;</i></p>
--	--	--

<p>4) здійснює в межах своїх повноважень державний контроль за додержанням вимог земельного законодавства, в тому числі встановленого порядку викупу, вилучення і надання земельних ділянок, режиму використання земельних ділянок власниками і землекористувачами відповідно до їх цільового призначення та умов надання;</p> <p>5) бере участь у розробленні та виконанні загальнодержавних і регіональних програм у сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, приватизації земельних ділянок;</p> <p>6) створює умови для раціонального та економічного обґрунтованого використання земель області;</p> <p>7) вносить Держкомзему пропозиції щодо розроблення та здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, їхній захист від шкідливого антропогенного впливу, підвищення родючості ґрунтів та продуктивності земель, забезпечення додержання режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;</p> <p>8) здійснює заходи щодо розвитку ринку земель;</p> <p>9) забезпечує через укладення договорів проведення нормативної та експертної грошової оцінки земель та земельних ділянок, подає Держкомзему пропозиції щодо вдосконалення методики та порядку виконання таких робіт;</p>	<p>законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:</p> <p>3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів</p> <p>Стаття 21. Повноваження в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля</p> <p>Місцева державна адміністрація:</p> <p>1) розробляє та забезпечує виконання затверджених у встановленому законом порядку програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності;</p> <p>2) розпоряджається землями державної власності відповідно до закону</p> <p>3) розробляє, подає на затвердження відповідної ради та забезпечує виконання регіональних екологічних програм; звітує перед відповідною радою про їх виконання; вносить до відповідних органів пропозиції щодо державних екологічних програм;</p>	<p>32) надання згоди на передачу об'єктів з державної власності у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст та прийняття рішень про передачу об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад, у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності</p> <p>2. Районні і обласні ради мають розглядати і вирішувати на пленарних засіданнях й інші питання, віднесені до їх відання цим та іншими законами.</p> <p>3. Крім питань, зазначених у частині першій цієї статті, виключно на пленарних засіданнях обласних рад вирішуються такі питання:</p> <p>1) затвердження відповідно до законодавства правил забудови і благоустрою населених пунктів області</p> <p>Стаття 44. Делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям</p>
--	--	--

<p>10) видає юридичним та фізичним особам довідки про нормативну грошову оцінку земельних ділянок;</p> <p>11) вносить Держкомзему пропозиції щодо розроблення землепорядної документації, ціноутворення у сфері проєктування, будівництва, експлуатації об'єктів і споруд;</p> <p>12) організовує розроблення, видачу і збереження бланків державних актів на право власності на земельну ділянку та державних актів на право постійного користування земельною ділянкою;</p> <p>13) здійснює у складі державного земельного кадастру державну реєстрацію земельних ділянок та вносить до нього відомості щодо об'єктів нерухомого майна, розташованих на земельних ділянках;</p> <p>14) організовує виконання землепорядних робіт, розроблення та реалізацію планів земельно-господарського устрою;</p> <p>15) здійснює відповідно до законодавства моніторинг земель, організовує виконання заходів щодо відтворення і підвищення родючості ґрунтів;</p> <p>16) бере участь у виборі земельних ділянок під розміщення об'єктів і споруд та вносить держадміністрації або органу місцевого самоврядування пропозиції щодо погодження місця їх розташування, викупу та вилучення земель, передачі земельних ділянок у власність та надання у користування, в тому числі на умовах оренди;</p>	<p>4) вживає заходів до відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля підприємствами, установами, організаціями і громадянами;</p> <p>5) вносить пропозиції відповідним органам місцевого самоврядування щодо організації території та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення;</p> <p>6) інформує населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також заходи, що вживаються до його поліпшення</p> <p>Стаття 29. Здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень, делегованих їм обласними і районними радами</p> <p>Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»</p> <p>Стаття 31. Відносини місцевих державних адміністрацій з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади</p>	<p><i>1. Районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження:</i></p> <p>3) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;</p> <p>5) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;</p> <p>9) підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (вкуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;</p> <p>14) підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації території і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну,</p>
---	--	--

<p>17) виступає в установленому порядку за- мовником науково-дослідних, проектно-розв'я- дальних, будівельних, протиерозійних робіт, що виконуються в межах заходів з використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру;</p> <p>18) створює базу даних з питань використання і охорони земель, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земель- ного кадастру, реєстрації земельних ділянок та надає інформацію в установленому порядку від- повідним органам влади;</p> <p>19) використовує в установленому порядку бюджетні кошти, а також інші кошти, не забо- ронені законодавством, для виконання програм освоєння нових технологій, провадження науко- во-технічної діяльності у сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, а та- кож організовує у цій сфері наукові дослідження та здійснює науково-технічне співробітництво з науковими установами та організаціями;</p> <p>20) проводить у межах своїх повноважень дер- жавну експертизу програм, проектів та їхніх тех- ніко-економічних обґрунтувань у сфері викорис- тання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру;</p>	<p>Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.</p> <p>Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним мі- ністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.</p> <p>Голови місцевих державних адміністрацій координують ді- яльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та спри- яють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.</p> <p>З питань здійснення повнова- жень місцевих державних адміні- страцій керівники територіальних органів міністерств та інших цен- тральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій.</p> <p>У разі визнання міністерством, ін- шим центральним органом виконав- чої влади незадовільного роботою відповідного управління, відділу,</p>	<p>історичну, культурну або на- укову цінність, пам'ятками історії або культури, які охоро- нюються законом;</p> <p>16) координація на відповід- ній території діяльності місце- вих землевпорядних органів;</p> <p>17) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшко- дування втраг сільськогоспо- дарського і лісгосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (випутом) земель- них ділянок</p> <p>2. Крім повноважень, зазна- чених у частині першій цієї статті, обласні ради делегують обласним державним адміні- страціям такі повноваження:</p> <p>5) визначення відповідно до законодавства режиму ви- користання території рекреа- ційних зон</p> <p>Стаття 76. Відповідаль- ність органів та посадових осіб місцевого самоврядуван- ня перед державою</p> <p>1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть</p>
---	---	--

<p>21) вносить Держкомзему пропозиції щодо вдосконалення обліку та звітності у сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру;</p> <p>22) забезпечує проведення топографо-геодезичних, картографічних, обстежувальних та вишукувальних робіт, необхідних для використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру;</p> <p>23) бере участь в організації та проведенні земельних аукціонів та конкурсів;</p> <p>24) визначає стартову ціну земельних ділянок державної та комунальної власності, що призначаються для продажу;</p> <p>25) здійснює в межах своїх повноважень контроль за цільовим використанням коштів, що надходять відповідно до законодавства у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва;</p> <p>26) здійснює контроль за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов проведення землевпорядних та землеоцінних робіт і подає Держкомзему пропозиції щодо анулювання ліцензій на певні види господарської діяльності;</p> <p>27) здійснює контроль за фінансово-господарською діяльністю міських (міст обласного та районного значення) управлінь (відділів) земельних ресурсів та районних відділів земельних ресурсів,</p>	<p>іншого структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників, міністр, чи керівник іншого центрального органу виконавчої влади звертається з відповідним вмотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації. Голова місцевої державної адміністрації зобов'язаний розглянути це подання і не пізніше, ніж у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.</p> <p>Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь</p>	<p>відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України.</p> <p>2. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади</p>
<p>Стаття 34. Відносини місцевих державних адміністрацій з обласними та районними радами</p> <p>Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами.</p>	<p>Стаття 34. Відносини місцевих державних адміністрацій з обласними та районними радами</p> <p>Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами.</p>	

<p>забезпечує ефективне використання бюджетних коштів, збереження майна, раціональне використання товарно-матеріальних цінностей;</p> <p>28) реалізує в межах своєї компетенції державну політику з питань кадрової роботи та державної служби, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників;</p> <p>29) забезпечує в межах своїх повноважень виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;</p> <p>30) забезпечує реалізацію та здійснює контроль за додержанням вимог законодавства з питань державної таємниці територіальними органами земельних ресурсів;</p> <p>31) організовує розгляд звернень громадян з питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах своїх повноважень виявлення та усунення причин, що породжують скарги громадян;</p> <p>32) розглядає відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення і приймає відповідні рішення в межах своїх повноважень;</p> <p>33) порушує в установленому законодавством порядку клопотання про скасування актів місцевих держадміністрацій, органів та посадових осіб місцевого самоврядування з питань, що належать до його компетенції, а також притягнення осіб, винних у порушенні земельного законодавства, до відповідальності;</p> <p>34) здійснює інші функції, необхідні для виконання покладених на нього завдань</p>	<p>Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.</p> <p>Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень.</p> <p>Голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції.</p> <p>Голови обласних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад. Голови районних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях районних рад</p>
--	---

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПОВНОВАЖЕНЬ РІЗНИХ ОРГАНІВ НА РАЙОННОМУ РІВНІ
(станом на лютий 2005 року)

<p>Районних відділів земельних ресурсів (Типове положення про районний відділ земельних ресурсів)</p>	<p>Місцевих державних адміністрацій (Закон України “Про місцеві державні адміністрації”)</p>	<p>Районних рад та їх виконкомів (Закон України “Про місцеве самоврядування”)</p>
<p>4. Основними завданнями відділу є: реалізація державної політики у сфері регулювання земельних відносин; здійснення державного контролю за використанням і охороною земель; участь у розробленні та здійсненні заходів щодо розвитку ринку земель; організація та ведення державного земельного кадастру відповідно до законодавства; організація і здійснення землеустрою та моніторингу земель; участь у розробленні і виконанні загальнодержавних та регіональних програм у сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, приватизації земельних ділянок</p> <p>5. Відділ відповідно до покладених на нього завдань: 1) реалізує державну політику та вносить Республіканському комітету по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим, обласному головному управлінню земельних ресурсів пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань регулювання земельних відносин,</p>	<p>Глава 1. ПОВНОВАЖЕННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ</p> <p>Стаття 13. Питання, що вирішуються місцевими державними адміністраціями</p> <p>До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:</p> <p>7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;</p> <p>Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень</p> <p>Стаття 14. Здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень інших органів</p> <p>Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами.</p>	<p>Глава 4. Повноваження районних і обласних рад</p> <p>Стаття 43. Питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях</p> <p><i>1. Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішують-ся такі питання:</i></p> <p>19) вирішення за до-рученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об’єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких</p>

<p>розпорядження землями державної та комунальної власності, державного контролю за використанням і охороною земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру;</p> <p>2) готує матеріали та вносить на розгляд місцевої держадміністрації або органу місцевого самоврядування пропозиції щодо:</p> <ul style="list-style-type: none"> справляння плати за землю; викупу земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад; організації і здійснення землеустрою та моніторингу земель; вирішення інших питань відповідно до законодавства; <p>3) здійснює в межах своїх повноважень державний контроль за додержанням вимог земельного законодавства, в тому числі встановленого порядку викупу, вилучення і надання земельних ділянок, режиму використання земельних ділянок власниками і землекористувачами відповідно до їх цільового призначення та умов надання;</p> <ul style="list-style-type: none"> 4) бере участь у виконанні загальнодержавних і регіональних програм сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, приватизації земельних ділянок; 5) створює умови для раціонального та економічного обґрунтованого використання земель району; 6) вносить Республіканському комітету по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим, обласному 	<p>Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня.</p> <p>Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень</p>	<p>об'єктів в установленому законом порядку</p> <p>21) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;</p> <p>22) вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;</p> <p>26) прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом;</p>
<p>Стаття 15. Об'єкти управління місцевих державних адміністрацій</p> <p>В управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку.</p> <p>У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень у їхньому управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад</p>	<p>Стаття 15. Об'єкти управління місцевих державних адміністрацій</p> <p>В управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку.</p> <p>У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень у їхньому управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад</p>	<p>2. <u>Районні і обласні ради можуть розглядати і вирішувати на пленарних засіданнях й інші питання, віднесені до їх відання цим та іншими законами.</u></p> <p>3. <u>Крім питань, зазначених у частині першій цієї статті, виключно на пленарних засіданнях обласних рад вирішуються такі питання.</u></p>

<p>головному управлінню земельних ресурсів пропозиції щодо розроблення і здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, їхній захист від шкідливого антропогенного впливу, підвищення родючості ґрунтів та продуктивності земель, забезпечення додержання режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;</p> <p>7) здійснює заходи щодо розвитку ринку земель;</p> <p>8) забезпечує через укладення договорів проведення нормативної та експертної грошової оцінки земель і земельних ділянок, подає Республіканському комітету по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим, обласному головному управлінню земельних ресурсів пропозиції щодо вдосконалення методики та порядку виконання таких робіт;</p> <p>9) видає юридичним та фізичним особам довідки про нормативну грошову оцінку земельних ділянок;</p> <p>10) вносить Республіканському комітету по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим, обласному головному управлінню земельних ресурсів пропозиції щодо розроблення земельнопорядної документації, циноутворення у сфері проєктування, будівництва, експлуатації об'єктів і споруд;</p> <p>11) організовує розроблення, видачу і збереження бланків державних актів на право власності на земельну ділянку та державних актів на право постійного користування земельною ділянкою;</p> <p>12) здійснює у складі державного земельного кадастру державну реєстрацію земельних ділянок та</p>	<p>Стаття 16. Здійснення державного контролю місцевими державними адміністраціями</p> <p>Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і відповідних територіях державний контроль за:</p> <p>3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;</p> <p>Стаття 21. Повноваження в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля</p> <p>Місцева державна адміністрація:</p> <p>1) розробляє та забезпечує виконання затверджених у встановленому законом порядку програм регіонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності;</p> <p>2) розпоряджається землями державної власності відповідно до закону</p>	<p>1) затвердження відповідно до законодавства правил забудови і благоустрою населених пунктів області</p> <p>Стаття 44. Делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям</p> <p><i>1. Районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження:</i></p> <p>5) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;</p> <p>9) підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (вкуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;</p> <p>16) координація на відповідній території діяльності місцевих земельно-реєстраційних органів;</p>
--	---	---

<p>вносить до нього відомості щодо об'єктів нерухомого майна, розташованих на земельних ділянках;</p> <p>13) організовує виконання землевпорядних робіт, розроблення та реалізацію планів земельно-господарського устрою;</p> <p>14) здійснює відповідно до законодавства моніторинг земель, організовує виконання заходів щодо відтворення і підвищення родючості ґрунтів;</p> <p>15) бере участь у виборі земельних ділянок під розміщення об'єктів і споруд та вносить місцевій держадміністрації або органу місцевого самоврядування пропозиції щодо погодження місця їх розташування, викупу та вилучення земель, передачі земельних ділянок у власність та надання у користування, в тому числі на умовах оренди;</p> <p>16) виступає в установленому порядку замовником науково-дослідних, проектно-розв'язувальних, будівельних, протиерозійних робіт, що виконуються у межах заходів з використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру;</p> <p>17) створює базу даних з питань використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, реєстрації земельних ділянок та надає інформацію в установленному порядку відповідним органам влади;</p> <p>18) використовує в установленому порядку бюджетні кошти, а також інші кошти, не заборонені законодавством, для виконання програм освоєння нових технологій провадження науково-технічної діяльності</p>	<p>Стаття 29. Здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень, делегованих їм обласними і районними радами</p> <p>Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»</p> <p>Стаття 31. Відносини місцевих державних адміністрацій з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади</p> <p>Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.</p> <p>Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.</p> <p>Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність</p>	<p>17) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втраченого сільськогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок;</p> <p>2. Крім повноважень, зазначених у частині першій цієї статті, обласні державні адміністрації державним адміністраціям такі повноваження:</p> <p>5) визначення відповідно до законодавства режиму використання територій рекреаційних зон</p> <p>Стаття 76. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою</p> <p>1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України.</p>
--	--	--

<p>у сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, а також організовує у цій сфері наукові дослідження і здійснює науково-технічне співробітництво з науковими установами та організаціями;</p> <p>19) вносить Республіканському комітету по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим, області до головному управлінню земельних ресурсів пропозиції щодо вдосконалення обліку та звітності у сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру;</p> <p>20) забезпечує проведення топографо-геодезичних, картографічних, обстежувальних та вишукувальних робіт, необхідних для використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру;</p> <p>21) бере участь в організації та проведенні земельних аукціонів та конкурсів;</p> <p>22) визначає стартову ціну земельних ділянок державної та комунальної власності, призначених для продажу;</p> <p>23) здійснює в межах своїх повноважень контроль за цільовим використанням коштів, що надходять відповідно до законодавства у порядку відшкодування втраг сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва;</p> <p>24) здійснює контроль за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов проведення землеволодільних та землеюційних робіт і подає Республіканському</p>	<p>територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.</p> <p>З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій.</p> <p>Стаття 34. Відносини місцевих державних адміністрацій з обласними та районними радами</p> <p>Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами</p> <p>Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.</p> <p>Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень</p>	<p>2. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади</p>
--	--	--

<p>комітету по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим, обласному головному управлінню земельних ресурсів пропозиції щодо анулювання ліцензій на певні види господарської діяльності;</p> <p>25) забезпечує ефективне використання бюджетних коштів, збереження майна, раціональне використання товарно-матеріальних цінностей;</p> <p>26) реалізує в межах своєї компетенції державну політику з питань кадрової роботи та державної служби, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників;</p> <p>27) забезпечує в межах своїх повноважень виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;</p> <p>28) забезпечує додержання вимог законодавства з питань державної таємниці;</p> <p>29) організовує розгляд звернень громадян з питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах своїх повноважень виявлення та усунення причин, що породжують скарги громадян;</p> <p>30) розглядає відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення і приймає відповідні рішення в межах своїх повноважень;</p> <p>31) порушує в установленому законодавством порядку клопотання про скасування актів місцевих держадміністрацій, органів та посадових осіб місцевого самоврядування з питань, що належать до його компетенції, а також притягнення осіб, винних у порушенні земельного законодавства, до відповідальності;</p> <p>32) здійснює інші функції, необхідні для виконання покладених на нього завдань</p>	
--	--

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПОВНОВАЖЕНЬ РІЗНИХ ОРГАНІВ НА РІВНІ СІЛ, СЕЛИЩ, МІСТ
(станом на лютий 2005 року)

<p align="center">ТИПОВЕ ПОЛОЖЕННЯ про міське (міст обласного та районного значення) управління (відділ) земельних ресурсів</p>	<p align="center">Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад виконкомів (Закон України “Про місцеве самоврядування”)</p>
<p>4. Основними завданнями управління (відділу) є: реалізація державної політики у сфері регулювання земельних відносин; здійснення державного контролю за використанням і охороною земель; участь у розробленні та здійсненні заходів щодо розвитку ринку земель; організація та ведення державного земельного кадастру відповідно до законодавства; здійснення землеустрою та моніторингу земель; участь у розробленні та виконанні загальнодержавних і регіональних програм у сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, приватизації земельних ділянок</p> <p>5. Управління (відділ) відповідно до покладених на нього завдань: 1) реалізує державну політику та вносить Республіканському комітету по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим, обласному головному управлінню земельних ресурсів, районному відділу земельних ресурсів пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань регулювання земельних відносин, розпорядження землями державної та комунальної власності, державного контролю за використанням і охороною земель, здійснення землеустрою та моніторингу земель, підвищення родючості ґрунтів, ведення державного земельного кадастру; 2) готує матеріали та вносить на розгляд органу місцевого самоврядування пропозиції щодо: справляння плати за землю; викуну земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад;</p>	<p>Глава 2. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад</p> <p>Стаття 33. Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища</p> <p>1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:</p> <p>а) власні (самоврядні) повноваження: 1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань</p>

<p>організації і здійснення землеустрою та моніторингу земель; вирішення інших питань відповідно до законодавства;</p> <p>3) здійснює в межах своїх повноважень державний контроль за додержанням вимог земельного законодавства, в тому числі, встановленого порядку викупу, вилучення і надання земельних ділянок, режиму використання земельних ділянок власниками і землекористувачами відповідно до їх цільового призначення та умов надання;</p> <p>4) бере участь у виконанні загальнодержавних і регіональних програм у сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, приватизації земельних ділянок;</p> <p>5) створює умови для раціонального та економічно обґрунтованого використання земель міста;</p> <p>6) вносить Республіканському комітету по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим, обласному головному управлінню земельних ресурсів, районному відділу земельних ресурсів пропозиції щодо розроблення та здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, їх захист від шкідливого антропогенного впливу, підвищення родючості ґрунтів та продуктивності земель, забезпечення додержання режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;</p> <p>7) здійснює заходи щодо розвитку ринку земель міста;</p> <p>8) забезпечує через укладення договорів проведення нормативної та експертної грошової оцінки земель і земельних ділянок, подає Республіканському комітету по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим, обласному головному управлінню земельних ресурсів, районному відділу земельних ресурсів пропозиції щодо вдосконалення методики та порядку виконання таких робіт;</p> <p>9) видає юридичним та фізичним особам довідки про нормативну грошову оцінку земельних ділянок;</p> <p>10) вносить Республіканському комітету по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим, обласному головному управлінню земельних ресурсів,</p>	<p>підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів;</p> <p>2) підготовка і подання на затвердження ради проєктів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;</p> <p>4) справляння плати за землю;</p> <p>б) делеговані повноваження:</p> <p>1) здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворення лісів;</p> <p>2) реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею;</p> <p>3) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; (Підпункт 3 пункту «б» частини першої статті 33 в редакції Закону № 1377-IV (1377-15) від 11.12.2003)</p>
--	---

<p>районному відділу земельних ресурсів пропозиції щодо розроблення земле-впорядної документації, ціноутворення у сфері проектування, будівництва, експлуатації об'єктів і споруд;</p> <p>11) організовує розроблення, видачу і збереження бланків державних актів на право власності на земельну ділянку та державних актів на право постійного користування земельною ділянкою;</p> <p>12) здійснює у складі державного земельного кадастру державну реєстрацію земельних ділянок та вносить до нього відомості щодо об'єктів нерухомого майна, розташованих на земельних ділянках;</p> <p>13) організовує виконання землевпорядних робіт, розроблення та реалізацію плану земельно-господарського устрою;</p> <p>14) здійснює відповідно до законодавства моніторинг земель, організовує виконання заходів щодо відтворення і підвищення родючості ґрунтів;</p> <p>15) бере участь у виборі земельних ділянок під розміщення об'єктів будівництва та вносить місцевій держадміністрації або органу місцевого самоврядування пропозиції щодо погодження місця їх розташування, викупу та вилучення земель, передачі земельних ділянок у власність та надання у користування, в тому числі на умовах оренди;</p> <p>16) виступає в установленому порядку замовником науково-дослідних, проєктно-розвідувальних, будівельних, протизрозійних робіт, що виконуються у межах заходів з використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру;</p> <p>17) створює базу даних з питань використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, реєстрації земельних ділянок, об'єктів нерухомого майна, розташованих на земельних ділянках та надає інформацію в установленому порядку відповідним органам влади;</p> <p>18) використовує в установленому порядку бюджетні кошти, а також інші кошти, не заборонені законодавством, для виконання програм освоєння нових технологій, провадження науково-технічної діяльності у сфері використання</p>	<p>5) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;</p> <p>8) підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводитьсяся органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;</p> <p>9) організація і здійснення землеустрою, погодження проєктів землеустрою; (Підпункт 9 пункту «б» частини першої статті 33 в редакції Закону № 1377-IV (1377-15) від 11.12.2003)</p> <p>10) здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою (Підпункт 10 пункту «б» частини першої статті 33 в редакції Закону № 1377-IV (1377-15) від 11.12.2003)</p>
---	--

і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, а також організовує у цій сфері наукові дослідження та здійснює науково-технічне співробітництво з науковими установами та організаціями;

19) вносить Республіканському комітету по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим, обласному головному управлінню земельних ресурсів, районному відділу земельних ресурсів пропозиції щодо вдосконалення обліку та звітності у сфері використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру;

20) забезпечує проведення топографо-геодезичних, картографічних, обстежувальних та вишукувальних робіт, необхідних для використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру;

21) бере участь в організації та проведенні земельних аукціонів та конкурсів; 22) визначає стартову ціну земельної ділянки державної та комунальної власності, що призначається для продажу;

23) здійснює в межах своїх повноважень контроль за використанням коштів, що надходять відповідно до законодавства у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва;

24) здійснює контроль за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов проведення землевпорядних та землеоцінних робіт і подає Республіканському комітету по земельних ресурсах Автономної Республіки Крим, обласному головному управлінню земельних ресурсів, районному відділу земельних ресурсів пропозиції щодо анулювання ліцензій на певні види господарської діяльності;

25) забезпечує ефективне використання бюджетних коштів, збереження майна, раціональне використання товарно-матеріальних цінностей;

26) реалізує в межах своєї компетенції державну політику з питань кадрової роботи та державної служби, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників;

	<p>27) забезпечує в межах своїх повноважень виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;</p> <p>28) забезпечує додержання законодавства з питань державної таємниці;</p> <p>29) організовує розгляд звернень громадян з питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах своїх повноважень виявлення та усунення причин, що породжують скарги громадян;</p> <p>30) розглядає відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення і приймає відповідні рішення в межах своїх повноважень;</p> <p>31) порушує в установленому законодавством порядку клопотання про скасування актів місцевих держадміністрацій, органів та посадових осіб місцевого самоврядування з питань, що належать до його компетенції, а також притягнення осіб, винних у порушенні земельного законодавства, до відповідальності;</p> <p>32) здійснює інші функції, необхідні для виконання покладених на нього завдань.</p>
--	---

Список література

1. *Земельний кодекс України. Землевпорядкування. № 4. 2001. – С. 44–107.*
2. *Закон України “Про землеустрій”, Офіційний вісник України.–2003. – № 125. – С. – 122–142.*
3. *Закон України “Про охорону земель”: Прийнятий 19.06.2003 № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.*
4. *Україна. Закон. “Про державний контроль за раціональним використанням та охороною земель”: Прийнятий 19.06.2003 № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.*
5. *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.*
6. *Варламов А. А. Организационный механизм управления земельными ресурсами. Итоги научных исследований сотрудников ГУЗА в 2001 г. Сборник научных трудов. Т. 1. – С. 52–58.*
7. *Ведення сільського господарства в умовах радіоактивного забруднення території України внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС на період 1999–2002 рр. (Методичні рекомендації). – К.: Мінагропром, МНС України, УНДІСГР, 1998. – 104 с.*
8. *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.*
9. *Гуцуляк Ю. Г. Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки. – Чернівці: Прут, 2002. – 124 с.*
10. *Данилишин Б. М., Дорогуцьов 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.*
11. *Дорош О. С. Управління земельними ресурсами на регіональному рівні. – К.: ТОВ ЦЗРУ, 2005.*
12. *Лавейкін М. І. Реформування системи землекористування в Україні. – К.: РВПС України НАН України. – 376 с.*
13. *Муляр О. А. Реформування аграрного сектора в країнах Центральної і Східної Європи //Економіка АПК. – 1997. № 4–5.*

14. *Новаковський Л. Я., Третяк А. М., Добряк Д. С.* Земельна реформа і землеустрій в Україні. ІЗУ УААН . – К., 2001. – 138 с.
15. *Реформування сільського господарства в Україні: широке поле.* Збірн., Під ред. Стефана фон Крамона-Таубадела та Людвіга Штріве. – 1999. – С.75
16. *Сохнич А. Я.* “Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки”. Монографія. – Львів: НВФ “Українські технології”, 2002. – 252 с.
17. *Типове* положення про обласне управління земельних ресурсів. Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 7.08.1996 р. № 930 змінами від 12.11.98 р. № 1776 та 16.03.2000 р. № 507./ Земельне законодавство України: Збірник нормативних актів, судової та арбітражної практики. Книга друга. – Одеса. – 2000. – 491 с.
18. *Типове* положення про районний відділ земельних ресурсів. Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 7.08.1996 р. № 930 змінами від 12.11.98 р. № 1776 та 16.03.2000 р. № 507./ Земельне законодавство України: Збірник нормативних актів, судової та арбітражної практики. Книга друга. – Одеса. – 2000. – 491 с.
19. *Ткачук С. А.* Управление земельными ресурсами /Вопросы общей теории/ Учебное пособие. – Целиноград: ЦСХИ, 1986. – 92 с.
20. *Ткачук С. А., Шевченко П. С., Мауль Я. Я.* Эффективное использование земельных ресурсов /Вопросы управления земельными ресурсами – М.: Экономика, 1983, – 80 с.
21. *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.
22. *Третяк А. М.* Теоретичні основи землеустрою. – К.: ІЗУ УААН, 2002. – 152 с.
23. *Третяк А. М., Коваль В. І., Нешик С. С.* Регулювання земельних відносин на території сільської територіальної громади. – К.: УАДУ, 2003. – 75 с.
24. *Третяк А. М., Бабміндра Д. І.* Земельні ресурси України та їх використання. – К.: ТОВ ЦЗРУ, 2003 – 143 с.
25. *Третяк А. М.* Наукові основи землеустрою. Навчальний посібник. – К.: ТОВ ЦЗРУ, 2002. – 342 с.
26. *Третяк А. М.* Історія земельних відносин і землеустрою в Україні: Навчальний посібник. – К.: Аграрна наука, 2002. – 280 с.
27. *Третяк А. М.* Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні. – К.: Преса України. 1998. – 145 с.

Для нотаток



A series of 15 horizontal lines for writing, starting from the top of the page and extending downwards.

Для нотаток



A series of 15 horizontal lines for writing, starting from the top of the bottom section and extending downwards.

Для нотаток



A series of 15 horizontal lines for writing, arranged in a single column.

Для нотаток



A series of 15 horizontal lines for writing, arranged in a single column.

Навчальне видання

А. М. Третяк, О. С. Дорош

**УПРАВЛІННЯ
ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ**

Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів

Редактор *Л. В. Кузьмич*
Коректор *Ж. С. Швець*
Комп'ютерна верстка *С. О. Олійник*

Підписано до друку 5.11.06. Гарнітура Times
Формат 60×84/16. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк.арк. 20,93. Наклад 2000 прим.

ПП “Нова Книга”
21100, м. Вінниця, вул. Квятека, 20
Свідоцтво про внесення до державного реєстру видавців,
виготівників та розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 103 від 30.06.2000 р.
тел. (0432) 52-34-82, 52-34-81
e-mail: newbook1@vinnitsa.com
www.novaknyha.com.ua