Національний університет
водного господарства
та природокористування

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА
ТА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

О.М. ГАРНАГА

Національний університет
водного господарства
та природокористування

ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

Монографія

Рівне 2014

Національний університет
водного господарства
та природокористування

УДК 332.3
ББК 65.9.32-5
Г20

Рекомендовано вченою радою Національного університету водного господарства та природокористування.
(Протокол № 5 від 30 травня 2014 р.)

Рецензенти:

Павлов В.І., доктор екон. наук, професор Національного університету водного господарства та природокористування, м. Рівне;

Павліха Н.В., доктор екон. наук, професор Східноєвропейського національного університету ім. Лесі Українки, м. Луцьк;

Кузнєцова Т.В., кандидат екон. наук, професор Національного університету водного господарства та природокористування, м. Рівне.

Гарнага О.М.

Г20 Основи управління землекористуванням : монографія. – Рівне: НУВГП, 2014. – 212 с.

ISBN 978-966-327-284-9

У монографії розглядаються основи управління землекористуванням. Досліджуються теоретичні, методичні та організаційні засади землекористування. Розкрито еколого-економічні засади формування сталого землекористування та наведено напрями удосконалення екологічної політики в цій сфері.

Монографія буде корисна студентам економічних спеціальностей вищих навчальних закладів у процесі вивчення дисципліни "Економіка землекористування" і під час виконання курсових чи випускних робіт, а також викладачам, науковцям, слухачам бізнес-шкіл, керівникам усіх рівнів, які цікавляться проблематикою управління землекористуванням.

УДК 332.3
ББК 65.9.32-5

ISBN 978-966-327-284-9

© Гарнага О.М., 2014
© Національний університет водного господарства та природокористування, 2014

Національний університет
водного господарства
та природокористування

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА ……...……..…… 5
РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ …..……. 6
1.1. Поняття землекористування та його особливості…… 6
1.2. Проблематика сучасного управління землекористуванням ……...…... 14
1.3. Удосконалення системи управління землекористуванням ……..… 20
1.4. Підходи до формування механізмів управління землекористуванням ……..…… 43
1.5. Управління землекористуванням на регіональному рівні ……..……... 48
РОЗДІЛ ІІ. МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ ……... 52
2.1. Нормативно-методичні основи управління землекористуванням 52
2.2. Нормативно-правові основи реформування землекористування …… 64
2.3. Стандартизація і нормування у сфері охорони земель ……..... 72
РОЗДІЛ ІІІ. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ ……... 80
3.1. Землевпорядні механізми управління землекористуванням …..... 80
3.2. Організація проведення зонування земель на засадах сталого розвитку …… 88
3.3. Світовий досвід застосування землевпорядних

Національний університет
водного господарства
та природокористування

механізмів …….. 98
3.4. Організація планування землекористування на засадах
сталого розвитку ……..….. 111
3.5. Організація планування землекористування у
європейських країнах ……....……... 116
РОЗДІЛ IV. ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ
УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ …….. 139
4.1. Еколого-економічні засади формування
сталого землекористування …….. 139
4.2. Оцінка земельних ресурсів за придатністю
до використання …… 159
4.3. Основи еколого-економічної класифікації придатності
земель ……..... 167
4.4. Екологічні обмеження землекористування ……. 176
4.5. Шляхи удосконалення екологічної політики в сфері
землекористування ……... 185
ГЛОСАРІЙ ……..…….... 196
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……..... 203

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Національний університет
водного господарства
та природокористування

ПЕРЕДМОВА

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 землекористуванням. 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.

Дослідження проблем управління землекористуванням є нагальною потребою сьогодення, оскільки їх вирішення дозволяє забезпечити баланс між доступністю та попитом на земельні ресурси, якістю та економічною ефективністю. Тому дослідження основ управління землекористуванням є надзвичайно актуальним питанням.

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.

Монографічне дослідження розраховане на наукових працівників, викладачів, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів, спеціалістів державних і регіональних органів управління, місцевого самоврядування та агропромислових підприємницьких структур, а також широке коло читачів, які зацікавленні в підвищенні ефективності управління землекористуванням.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

РОЗДІЛ І
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

1.1. ПОНЯТТЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВОСТІ

В Україні, відповідно до статті 79 Земельного кодексу України, землекористування визначається в основному через об'єм таких понять:

- земельна ділянка як частина земної поверхні з встановленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами;
- право власності володіння та користування на таку земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (ґрунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться;
- право власності, володіння та користування на таку земельну ділянку, на відміну від інших країн світу, розповсюджується на простір, що знаходиться над і під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд.

Таке визначення суті землекористування тільки з матеріально-речової сторони має важливе значення у багатьох галузях знань, але явно недостатнє і далеко не вичерпує всієї сукупності ознак, властивих його змісту. В теорії і практиці слід розрізняти поняття землекористування як матеріального (фізичного) об'єкта і як комплексу економіко-правових і соціальних відносин, які забезпечують спеціальний порядок використання, володіння і, в окремих випадках, розпорядження ним та особливу стійкість прав.

Для вирішення виробничих задач сільськогосподарське підприємство повинно мати у володінні або користуванні землю. Під землекористуванням сільськогосподарських підприємств, звичайно, розуміється земельний масив, офіційно закріплений за ним для виробничих цілей. Цей масив повинен бути чітко визначеним на місцевості, мати точні межі і юридичний статус, що фіксує його як об'єкт господарювання.

Визначаючи поняття і зміст сільськогосподарського землекористування як одного з основних термінів у землеустрої, варто підкреслити його широту і багатогранність. До початку земельної реформи (в умовах монополії державної власності на землю) поняття землекористування визначало єдино можливу тоді форму використання землі (постійне або тимчасове користування). З розвитком багатоукладності земельні масиви сільськогосподарського призначення стали передаватися підприємствам не тільки в користування, але і у власність або оренду.

У професійному відношенні поняття землекористування не тільки не втратило свого значення, але придбало більш широкий зміст. Воно поєднує різні правові форми використання землі і поширюється на різні сфери: сільське господарство, промисловість, лісове господарство і т.п. Цим терміном позначають не тільки земельний масив окремого підприємства, але і сукупне землекористування ряду підприємств. Виходячи зі сформованої в землеустрої практики, при визначенні поняття і змісту землекористування ми будемо включати в нього усі види і форми власності на землю, а також різні види користування землею конкретного сільськогосподарського підприємства.

Незважаючи на природну основу всякого землекористування, це поняття необхідно розглядати як економічну категорію, оскільки землекористування формується відповідно до виробничих задач, організаційних форм і характеру сільськогосподарського виробництва.

У такому підході немає протиріччя: в економічних відносинах функціонування землі в процесі виробництва здійснюється на тій же основі, що і функціонування інших ресурсів: трудових, матеріально-технічних, фінансових. Земля, як і інші ресурси конкретного господарства, умовно обмежена в кількісному і якісному відношеннях. Її використання може бути раціональним і нераціональним, ефективним і неефективним, заснованим на інтенсивних і екстенсивних методах ведення господарства. Не викликає сумніву, що сільськогосподарське виробництво може бути досить ефективним тільки за умови взаємної відповідності земельних, трудових і матеріально-технічних ресурсів.

Разом з тим, формування землекористування і його функціонування в сільському господарстві має ряд особливостей. Земля

виступає тут як територіально-обмежений ресурс. Територіальна обмеженість обумовлює монополію на землю як об'єкт власності й об'єкт господарювання. Як об'єкт власності земля менш доступна в силу високої вартості. Як об'єкт господарювання земля більш доступна і приваблива. Тому в розвинутому економічному суспільстві виникає конкуренція підприємців із приводу використання визначеної земельної ділянки, а в землевласника з'являється кілька варіантів здачі її в оренду різним підприємцям.

Варто підкреслити: конкуренція з приводу підприємництва на землі - неодмінна умова ефективного її використання в умовах багатоукладності. У власника земельної ділянки повинна бути матеріальна зацікавленість не тільки у веденні свого господарства, але й у ліквідності прав на землю, включаючи можливий продаж або здачу ділянки в оренду. Підприємці різних категорій і укладів також повинні бути зацікавленими в придбанні даної земельної ділянки і включенні його в землекористування свого господарства.

Внаслідок цього землекористування окремо взятого підприємства нестабільне і піддано змінам відповідно до результатів власного виробництва і загального характеру розвитку сільського господарства регіону. Формування системи сільськогосподарського землекористування є динамічним процесом, який повинен регулюватися в інтересах усього суспільства. Його регулювання - найважливіша задача державного управління земельними ресурсами. На формування раціональної системи сільськогосподарського землекористування спрямовані політичні, правові, економічні й адміністративні заходи державних органів. У якості одного з механізмів організації й удосконалювання землекористування виступає землеустрій [100].

Первинним елементом будь-якого землекористування є земельна ділянка. Земельна ділянка - це частина поверхні землі, що має фіксовані межі, площу, визначене місце розташування, правовий статус (цільове призначення, дозволене використання), а також інші характеристики, відображені в документах і матеріалах державного земельного кадастру. Земельна ділянка є, як правило, єдиним і неподільним об'єктом власності, користування або оренди.

Поняття землекористування ширше поняття земельної ділянки.

По-перше, землекористування може складатися як з одного, декількох земельних ділянок. Землекористування великих

Національний університет водного господарства та природокористування

сільськогосподарських підприємств нерідко включають десятки і сотні індивідуальних земельних ділянок, земельних часток (паїв), часток орендованих в акціонерів і учасників товариств - власників земельних часток (паїв).

По-друге, землекористування є неоднорідним за характером власності і користування землею. Це означає, що земельні ділянки, які формують землекористування підприємства, можуть мати різний правовий статус. Так, навіть невелике селянське господарство, що базується на власній земельній ділянці, може одержати частину земель в оренду. Великі суспільні підприємства, як правило, мають неоднорідне землекористування, що включає земельні ділянки різних форм власності: приватну, державну і муніципальну.

По-третє, характер і інтенсивність використання земель у межах землекористування можуть бути різними. Розходження визначаються складом угідь, екологічною ситуацією, рельєфом місцевості, правовим режимом, обмеженнями й обтяженнями. В умовах великого підприємства така неоднорідність вимагає особливого підходу до організації території.

Поняття землекористування варто розглядати в технічному, правовому й економічному аспектах.

У технічному відношенні (природному) землекористування являє собою земельний масив, який складається з одного або ряду земельних ділянок, відмежованих на місцевості, які систематично використовуються у сільськогосподарському виробництві або потенційно мають умови для такого використання. Основними факторами землекористування в природно-технічному відношенні є наступні:

1. Місце розташування.
2. Площа.
3. Розміри і конфігурація.
4. Склад і співвідношення угідь.
5. Рельєф місцевості.
6. Контурність угідь.

Місце розташування. Фіксується відносно реально існуючих пунктів або ж умовних координат. Характеризує відстань і доступність землекористування для людей і транспортних засобів.

Площа. Визначається в гектарах або квадратних метрах, є найважливішою кількісною характеристикою землекористування

Національний університет водного господарства та природокористування

для цілей обліку й оподатковування. Фіксується загальна площа, а також площа окремих земельних масивів і ділянок, що входять у землекористування.

Розміри і конфігурація. Поряд з місцем розташування і площею характеризують просторові умови землекористування. Є показниками компактності, а при несприятливих умовах - роз'єднаності, роздробленості і черезсмужжя земельних масивів, довжини і ламаності їх меж.

Склад і співвідношення угідь. Характеризується питомою вагою сільськогосподарських угідь у загальній площі землекористування, а також структурою сільськогосподарських угідь, тобто співвідношенням ріллі, сінокосів, пасовищ, багаторічних насаджень тощо. Склад і співвідношення угідь є найважливішими показниками якості земель і їх технологічної придатності.

Рельєф місцевості. Характеризується ухилами місцевості, наявністю балок і ярів, загальною розчленованістю території природними перешкодами. Є важливим показником потенційного прояву процесів ерозії ґрунтів.

Контурність угідь. Характеризується природною роз'єднаністю і роздробленістю сільськогосподарських угідь. Є показником їх придатності до механізованої обробки.

Поряд із зазначеними факторами природні (природно-технічні) умови землекористування характеризується ґрунтовими, геоботанічними, гідрографічними й іншими умовами, що складають його продуктивний потенціал.

У правовому відношенні землекористування визначається як установлені законодавством види, форми і порядок користування землею у відповідних межах. Найважливішими факторами землекористування в правовому відношенні є наступні:

1) Категорія земель. Визначається по основному цільовому призначенню і характеризується цілями, задачами та порядком використання земель у межах землекористування. Хоча основна частина земель відноситься до земель сільськогосподарського призначення, на території сільськогосподарського підприємства можуть бути землі інших категорій: державного лісового фонду, транспорту, водного фонду і природоохоронного призначення. Якщо господарство використовує ці території у своїй підприємницькій діяльності, то порядок і характер їх використання повинні

Національний університет водного господарства та природокористування

бути врегульовані у правовому відношенні.

2) Режим використання. Характеризується правилами використання, обліку, охорони і моніторингу, установленими земельними й іншими видами законодавства. При значних розмірах землекористування правовий режим може бути неоднорідним, що істотно позначається на господарському використанні окремих земельних ділянок.

3) Обтяження землекористування. Обтяження об'єкта власності або користування полягає в обмеженні прав в інтересах інших фізичних і юридичних осіб. До об'єктів, що вимагають особливих умов використання, відносяться землі природоохоронного призначення, транспортні магістралі загального користування, багато водойм і інші землі. Крім того, обтяження власників земельних ділянок, що входять до складу загального землекористування, можуть бути наслідком договірних, господарських і інших правовідносин у сфері підприємництва.

4) Договірні умови використання земель. До цього фактора відносяться стан правового і господарського статусу сільськогосподарського підприємства, землекористування якого сформоване на договірній основі. Господарчі товариства широко використовують орендовані землі, що знаходяться в приватній власності громадян, а також землі державної і комунальної власності, які передані їм у користування або оренду. Договірні умови використання цих земель не виключають змін з ініціативи однієї зі сторін.

Тому розглянутий фактор може вплинути на формування і стабільність землекористування більшості сільськогосподарських підприємств.

Природно-технічні і правові фактори сільськогосподарського землекористування органічно взаємозалежні. У сукупності вони визначають виробничі умови сільськогосподарського підприємства, які безпосередньо впливають на результати його діяльності. Тому економічний зміст землекористування розглядається як функціонування землі (як засобу виробництва) і засобів виробництва, нерозривно пов'язаних із землею (тобто будинків, споруд, шляхів, меліоративних систем і т. п.) у сільськогосподарських виробничих процесах.

Національний університет водного господарства та природокористування

Варто підкреслити: землекористування в економічних відносинах, Приймає участь тільки та частина території підприємства, що реально використовуються в сільськогосподарському виробництві.

Невикористовуваними, тобто «зайвими», можуть виявитися не тільки заліснені, заболочені і інші землі, але і сільськогосподарські угіддя, непридатні до механізованого обробітку, недоступні внаслідок бездоріжжя або неефективні в даному господарстві з інших причин.

Основними факторами землекористування в економічних відносинах є наступні:

1. Відповідність розмірів землекористування (його загальної площі, площі угідь і ріллі) загальним обсягам сільськогосподарського виробництва, наявності трудових, матеріально-технічних і фінансових ресурсів. Цей фактор дозволяє найбільш ефективно і комплексно використовувати наявні в господарстві ресурси. Невідповідність землекористування виражається або в недостачі землі, або ж у її надлишках. Останнє веде до невикористання частини земель, їх невикористанню, заростанню лісом і чагарником.

2. Відповідність складу угідь виробничому напрямкові підприємства, його спеціалізації і сполученню галузей. Відповідність виражається в тому, що наявність пасовищ, сіно дозволяє забезпечити структуру посівів товарних і кормових культур, заготівлю сіна і випас худоби (без додаткових витрат на сільськогосподарське освоєння і трансформацію земель). Невідповідність веде або до необхідності зміни спеціалізації, або ж до додаткових витрат, пов'язаних з переводом угідь з одного виду в інший (тобто з трансформацією земель).

3. Відповідність територіальних умов землекористування характерові сільськогосподарського виробництва. Територіальні умови землекористування (компактність, конфігурація, черезсмужжя, дрібноконтурність і ін.) впливають на результати господарської діяльності в залежності від спеціалізації підприємства, складу галузей, рівня механізації, характеру міжгосподарських зв'язків і інших умов. Так, дрібноконтурність і роз'єднаність угідь веде до великих збитків в умовах високотехнологічного, механізованого виробництва, але не має істотного впливу на результати ручної праці. Черезсмужжя, навпаки, може бути нейтралізоване у великих господарствах при наявності достатнього шляхового зв'язку і використання

Національний університет водного господарства та природокористування

сучасних транспортних засобів. Цей фактор може бути серйозною перешкодою для селянського господарства або невеликого кооперативу.

4. Забезпеченість землекористування засобами виробництва нерозривно пов'язана з землею. Як відомо, до таких засобів відносяться шляхова мережа, меліоративні (осушувальної і зрошувальні) системи, лісосмуги, а також виробничі будинки і споруди. Цей фактор впливає на економіку підприємства. З одного боку, забезпеченість землекористування засобами виробництва, нерозривно пов'язаними з землею, підвищує продуктивну здатність землі і знижує витрати виробництва, а з іншого боку, рятує господарство від витрат на їх будівництво й облаштування.

Слід зазначити, що як економічні фактори можна розглядати також інші природні й організаційно-правові умови землекористування, у силу того, що вони впливають на результати господарської діяльності. Тому в практиці землеустрою існує поняття раціонального землекористування.

Під раціональним землекористуванням сільськогосподарського підприємства варто розуміти земельну ділянку або масив, які надані йому у володіння, постійне користування або оренду, природні й економічні умови яких забезпечують збалансоване й ефективне використання землі, трудових і матеріально-технічних ресурсів. У зв'язку з цим виникає питання про залежність між розміром виробництва сільськогосподарського підприємства і розміром його земельної площі.

Отже, землекористування слід аналізувати з декількох концептуальних підходів [100, с. 19].

Географічна концепція відображає фізичні (технічні) характеристики землекористування: розмір, місцерозміщення, клімат, родючість фунтів, поліпшення, довкілля та інші параметри, які детально розглядаються при вивчені дисципліни «Державний земельний кадастр». Всі об'єкти землекористування піддаються дії фізичних, хімічних, біологічних, технологічних і інших процесів. В результаті постійно змінюються споживчі якості землі і функціональна придатність земельної ділянки, стан яких враховується в процесі землевпорядкування, володіння і користування.

Економічна концепція розглядає землекористування як ефективний об'єкт інвестування і надійний інструмент генерування

Національний університет водного господарства та природокористування

доходу. Основні економічні елементи землекористування - земельна рента і ціна - первинно виникають із корисності землі, здатності задовольняти різні потреби і інтереси людей. За рахунок оподаткування володільців земельної ділянки формуються державний і місцеві бюджети та реалізуються соціальні програми. На юридичному рівні землекористування (землеволодіння) - це сукупність публічних і приватних прав, які встановлюються державою відповідно до законодавства, зокрема до Земельного кодексу та інших законів в процесі землеустрою.

Соціальна роль землекористування визначається в задоволенні фізичних, психологічних, інтелектуальних і інших потреб людей. Все, що людині потрібно для виживання і достойного життя, вона одержує в кінцевому рахунку від землі. Володіння земельною ділянкою в суспільній свідомості престижно і необхідно для формування цивілізованого середнього соціального прошарку.

В світовій практиці під землекористуванням, як видом нерухомості розуміється земельна ділянка і все, що знаходиться під нею з проекцією до центру землі, і все, що знаходиться над нею, продовжене в безкінечність, включаючи постійні об'єкти, приєднані до неї природою (дерева, вода і ін.) або людиною, а також права на ці об'єкти [103].

1.2. ПРОБЛЕМАТИКА СУЧАСНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

Управління землекористуванням 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 [105, с. 54].

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

Національний університет водного господарства та природокористування

землекористування, для досягнення визначених результатів.

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 землекористуванням є об'єктивним процесом та системою заходів (правових, адміністративних, економічних тощо) з виконання землею суспільно-виробничих функцій.

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 прилеглій 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 напрямах 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 ефективне 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.

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 землевласників і землекористувачів.

Іншими словами, необхідно забезпечити науково-методичну

Національний університет водного господарства та природокористування

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 ринкової 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.

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

Національний університет водного господарства та природокористування

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 [105].

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 ресурсами, 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.

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 категорії 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; 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, Держкомзему, 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 проекті 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

Національний університет водного господарства та природокористування

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.

Структура землевпорядних 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 землевпорядними організаціями. Хоча нині їхня роль в управлінні земельними ресурсами значно занижена.

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.

1.3. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

Розвиток людського суспільства з незапам’ятних часів був

Національний університет водного господарства та природокористування

пов'язаний із землею, яка була і лишається основним засобом існування людства і джерелом суспільного багатства. Винятковість значення землі закріплена Конституцією України - «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» (стаття 14).

Земельні відносини являють собою суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Вони перебувають у постійному розвиткові. Трансформація земельних відносин завжди, на всіх етапах еволюції людської цивілізації, належала до найскладніших проблем і найважливіших напрямів реалізації соціально-економічної політики взагалі та аграрної політики зокрема [67, с. 20-21]. Це зумовлюється тим, що реформування стосується перш за все питань власності на землю, як головного засобу виробництва в сільському і лісовому господарствах та просторовою базою розміщення продуктивних сил [64, с. 6].

Земельні відносини, є основою аграрних відносин та соціально-економічних відносин взагалі. Вони стосуються перш за все економічних інтересів селянина-трудівника, мотивації праці, її продуктивності, а в кінцевому підсумку - ефективності суспільного виробництва. Людина завжди ставилась до об'єктивних природних умов, до навколишнього природного середовища, в якому відбувається виробничий процес, як до своїх власних. Тому селянин так само, як і інший товаровиробник, у будь-яких, навіть надзвичайних, умовах намагається мати вигоду від своєї праці. Це фундаментальний закон економіки та основоположний принцип господарювання.

Основи загальнолюдських цінностей, прав та інтересів людини, свобода у виборі форм і методів господарювання - це насамперед перетворення відносин власності на землю в сільському господарстві та в суміжних з ним галузях і сферах економіки. Якщо немає реального власника, то немає і справжнього інтересу, немає відповідальності і соціальної справедливості, немає впевненості в майбутньому.

Отже, власність належить до основоположних економічних чинників і важелів. Вона змінює мислення людини, психологію, бачення та розуміння нею реального світу, економічних процесів і явищ. Власність, і в першу чергу приватна, означає відповідальність людини перед собою, своїми нащадками і, зрештою, перед цілим

Національний університет водного господарства та природокористування

суспільством. Бо коли людина, товаровиробник неспроможні за умов ринкових відносин ефективно, розумно розпоряджатися своєю власністю, коли вони не будуть її зберігати та примножувати, вкладати в неї капітал, то завтра вони можуть втратити цю власність назавжди. Це однаковою мірою стосується приватної власності і на засоби виробництва, і на землю [62, с. 21-22].

Від остаточного вирішення проблем власності на землю залежить подальший соціально-економічний розвиток України, українського села. Так вважають і прибічники приватної власності на землю, і їхні опоненти. Отже, трансформація аграрних відносин, в першу чергу земельних, стала об'єктивною необхідністю в Україні.

Початком проведення земельної реформи в Україні вважається 15 березня 1991 року, коли набули чинності прийняті Верховною Радою України 18 грудня 1990 року Земельний кодекс України та постанова Кабінету Міністрів України «Про земельну реформу». Саме з цієї дати всі землі України було оголошено об'єктом земельної реформи.

З урахуванням історичного досвіду, сучасного соціально-економічного та екологічного стану в Україні, етнічних та культурних чинників, стратегічною метою земельної реформи є забезпечення найбільш раціонального та високоефективного використання земель, всебічної охорони та розширеного відтворення родючості ґрунтів, екологічно врівноваженого ведення землеробства і вирішення на цій основі в найкоротші строки продовольчої проблеми та створення конкурентоспроможного на європейському та світовому агропродовольчих ринках національного агропромислового комплексу.

Земельна реформа базується на основному багатстві людства - землі і зачіпає інтереси майже всіх громадян країни. Тому вона на всіх історичних етапах ставала економічним важелем, здатним примусити ефективно запрацювати господарські механізми на всіх етапах розвитку продуктивних сил.

Основним завданням земельної реформи, згідно з вказаною постановою, було визначення дійсного господаря землі, що досягалося перерозподілом земель з одночасним наданням їх у довічне успадковуване володіння громадянам, постійне володіння колгоспам, радгоспам, іншим підприємствам, установам і

Національний університет водного господарства та природокористування

організаціям, а також у користування з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатоукладної економіки, раціонального використання й охорони земель.

Оскільки в Україні і далі існувала лише державна форма власності, до січня 1992 року земельна реформа спрямувалась на інвентаризацію земель і перерозподіл земельного фонду для задоволення потреб у землі відповідно до норм Кодексу. Норми землекористування громадян було істотно збільшено, запроваджено оренду землі, фермерство, введено нові категорії земель: природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. У ньому містилася сукупність кардинальних і одночасно революційних, для того часу, правових норм.

Серцевиною відомих аграрних реформ була земельна реформа, з її простою і зрозумілою для всіх суттю: такою зміною власника землі, за якою вона потрапляла до рук тих, хто може її ефективно обробляти і дбати про її збереження. Цей принцип став визначальним і в наших умовах. Нехтування цього принципу може зробити земельну реформу безпредметною і непотрібною, оскільки зневірює селян у тому, що вона здійснюється в їхніх інтересах. Тому розробку земельних аспектів треба проводити особливо ретельно і з урахуванням історичного розвитку окремих територій і регіонів [31].

Земельний кодекс передбачав реформування існуючого права на землю-користування землею за трьома формами:

- довічне успадковуване володіння для громадян;
- постійне володіння для сільськогосподарських і лісогосподарських підприємств і організацій;
- користування (постійне і тимчасове, в тому числі на правах оренди) для несільськогосподарських та інших підприємств, установ, організацій і громадян.

Таким чином Земельний кодекс функції власника - володіння, користування і розпорядження землею - передав народу України.

Кодекс передбачив рівноправний розвиток різних форм господарювання на землі на основі добровільного вибору громадянами видів землеволодіння і землекористування із запровадженням системи захисту та гарантії їх прав.

Головну роль у проведенні земельної реформи мали відігравати

Національний університет водного господарства та природокористування

місцеві ради, які на той час були органами державної влади та Рада Міністрів. їм було доручено:

а) провести інвентаризацію земель усіх категорій, визначивши ділянки, що використовуються не за цільовим призначенням, нераціонально або способами, які призводять до зниження родючості ґрунтів, їх хімічного та радіоактивного забруднення, погіршення екологічної обстановки;

б) здійснити реєстрацію громадян, які бажають організувати селянське (фермерське) господарство, розширити особисте підсобне господарство, займатися індивідуальним садівництвом, одержати в користування земельні ділянки для городництва, сінокосіння і випасання худоби;

в) провести облік і аналіз клопотань підприємств, установ, організацій про надання їм земель для ведення підсобного сільського господарства, колективного садівництва і городництва;

г) розглянути обґрунтування потреб у земельних ділянках підприємств, установ і організацій, які за станом на 1 листопада 1990 року мали у користуванні ділянки для сільськогосподарських і несільськогосподарських цілей;

ґ) на підставі матеріалів інвентаризації вирішити питання про припинення користування ділянками, що використовувалися не за цільовим призначенням, з порушенням встановлених вимог, а також нераціонально, і передачу їх до складу земель запасу для наступного надання у першу чергу громадянам для організації селянських (фермерських) господарств, ведення особистого підсобного господарства, садівництва, городництва;

д) розробити пропозиції про перерозподіл земель у встановленому законом порядку та розглянути їх на засіданнях постійних депутатських комісій і сесіях рад.

Звідси випливає, що земельна реформа не розглядалася як принципово нова функція органів влади щодо державного управління землекористуванням, а мала здійснюватися на базі таких інститутів і засад, як власність держави на землю та виключення земельних ділянок з цивільного обороту.

До нововведень Земельного кодексу 1990 року належали запровадження інституту володіння землею, що передбачав для громадян можливість передачі наданих їм у довічне володіння ділянок своїм спадкоємцям, яке на той час було досить про-

Національний університет водного господарства та природокористування

гресивним кроком, оскільки з введенням цього інституту скасовувалася монополія великих сільськогосподарських підприємств - колгоспів і радгоспів - у сфері товарного виробництва продовольчої та сировинної продукції. Створювалося конкурентне середовище, започатковувалася багатоукладність в сільському господарстві держави. Виробникам сільськогосподарської продукції був наданий статус самостійності і їх права охоронялися законом.

Земельним кодексом встановлювався порядок вибуття з колгоспу, радгоспу і надання земель для організації селянського (фермерського) господарства.

Одночасно передбачалася реальна передача функцій по розпорядженню землею Радам народних депутатів з одночасною децентралізацією їх прав з тим, аби вирішення питань, пов'язаних із землекористуванням громадян і будівництвом об'єктів, що обслуговують населення, провадилося Радами базового рівня.

Уперше в земельному законодавстві був визначений перелік особливо цінних продуктивних земель, а також земель, зайнятих природними та історико-культурними об'єктами, що особливо охоронялися і вилучення яких не допускалося.

Норми Земельного законодавства були спрямовані на всебічну екологізацію землеволодіння і землекористування із введенням нових категорій земель-природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, а також на запровадження системи використання й охорони земель. Передбачалося економічне стимулювання раціонального використання і охорони земель за рахунок державних коштів.

Суттєво змінювалась і система управління земельними ресурсами, яка передбачала платність землеволодіння і землекористування у вигляді земельного податку та орендної плати, посилення контролю з боку держави за використанням й охороною земель із запровадженням моніторингу земель й зміни у веденні державного земельного кадастру, порядку вирішення земельних спорів. Фактично з прийняттям і введенням у дію Земельного кодексу 1990 року та постанови «Про земельну реформу» почалась реалізація концепції плюралізму форм господарювання на землі. Адже суттєве збільшення площ земель, наданих громадянам для ведення особистого підсобного господарства, садівництва і городництва, а також легалізація такої форми господарювання, як ведення громадянами

Національний університет водного господарства та природокористування

селянських (фермерських) господарств, змінили «виробничий пейзаж» у сільському господарстві, який сформувався за роки монополії колгоспно-радгоспної форми господарювання.

Проте докорінних змін в організації сільськогосподарського виробництва в Україні в 1990-1991 роках не сталося. Поглиблювалася аграрна криза, яка посилювалася загальною кризою економіки України. Ставала дедалі очевиднішою недостатність передбачених заходів щодо реформування земельних відносин. Тому 13 березня 1992 року було прийнято нову редакцію Земельного кодексу України і постанову Верховної Ради України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі».

З прийняттям нової редакції Земельного кодексу України відбулася юридична демонополізація земельної власності в Україні. Поряд з державною власністю на землю передбачалося запровадження колективної та приватної власності. Всі форми земельної власності оголошувалися рівноправними. Таким чином концепція плюралізму форм господарювання на землі, що визначала суть земельної реформи на початку її проведення, трансформувалася в концепцію плюралізму форм земельної власності, яка стала визначальною при подальшому проведенні земельної реформи. Як наслідок у структурі функцій державних органів з проведення земельної реформи виникла якісно нова приватизація земельних ділянок, тобто передача їх з державної у колективну і приватну власність.

Початок приватизації земель зумовив необхідність здійснення державними органами ряду нових організаційно-правових заходів. Разом з тим принципових змін у методах здійснення земельної реформи не відбулося. Головна роль у реформуванні земельних відносин відводилася місцевим радам.

Однак, діяльність рад у справі перерозподілу земель відповідно до вимог законодавства про земельну реформу виявилася незадовільною. Тому Верховною Радою України було прийнято рішення активізувати їх діяльність шляхом встановлення ряду кількісних орієнтирів. Так, згідно з постановою від 20 грудня 1991 року «Про порядок введення в дію Закону України «Про селянське (фермерське) господарство» місцеві ради було зобов'язано до 20 січня 1992 року вирішити питання про вилучення із земель колгоспів, радгоспів та інших сільськогосподарських підприємств і організацій диференційовано не менше 7-10%

Національний університет водного господарства та природокористування

сільськогосподарських угідь і передати їх до складу земель запасу. Радам також пропонувалося до 1 березня 1992 року забезпечити надання ділянок із земель запасу громадянам, які бажають організувати селянське (фермерське) господарство. Крім цього, згідно з Земельним кодексом України в редакції від 13 березня 1992 року, сільські і селищні Ради були зобов'язані при передачі земель у колективну власність створити на своїй території резервний фонд земель у розмірі до 15% площі усіх сільськогосподарських угідь.

У ході реалізації вимог земельного законодавства щодо реформування земельних відносин місцевими радами протягом 1991-1992 років було створено земельний запас на площі 4 млн га сільськогосподарських угідь, що становило близько 10% від їх загальної площі в Україні, в тому числі на виконання постанови Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про селянське (фермерське) господарство» - понад 2,2 млн га.

У січні 1992 року, Парламент України прийняв Закон про форми власності на землю, відповідно до якого в державі запроваджено приватну та колективну власність. 13 березня 1992 року було прийнято нову редакцію Земельного кодексу та постанову «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі», згідно з якими реформування земельних відносин набуло іншого спрямування. Пріоритетним визначено реформування власності на землю, розвиток різноманітних форм господарювання, утвердження господаря на землі з метою поліпшення її використання та охорони.

Найскладнішою проблемою реформування земельних відносин було питання приватизації землі, особливо до прийняття у червні 1996 року нової Конституції України.

У зв'язку з тим, що кожний громадянин має право на одержання відповідної земельної ділянки у приватну власність безоплатно, визнано за необхідне при передачі земель у власність юридичних осіб залишати у державній власності резервний фонд земель, який згодом можна було б перерозподілити для цієї мети. За розрахунками, проведеними в Інституті землеустрою УААН, потреба у додаткових площах у зв'язку з приростом кількості сімей, задоволенням потреб у збільшенні площ особистого підсобного господарства, для розміщення індивідуального житлового будівництва, садівництва, городництва тощо, складала близько 5,0 млн га. Це й обумовило питому вагу резервного фонду - 15% площі

Національний університет водного господарства та природокористування

сільськогосподарських угідь.

При передачі землі у колективну власність і встановленні нормативу безоплатної приватизації землі для фермерів запроваджено показник середньої земельної частки. Селянські (фермерські) господарства можуть одержувати земельні ділянки у власність зверх розміру середньої земельної частки лише за плату.

Членам колективних сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарських кооперативів, садівничих товариств, сільськогосподарських акціонерних товариств землі у власність передаються безоплатно. Розмір площі земель при цьому визначається як різниця між загальною площею господарства, товариства і площею земель, які залишаються у державній власності (лісовий фонд, водний фонд, резервний фонд) та у власності громадян. Причому кожний співвласник колективної власності, що одержав сертифікат на право на земельну частку (пай) у процесі паювання земель, може при виході з господарства, товариства, асоціації одержати свою частку землі в натурі. Земельна частка (пай) є об'єктом купівлі-продажу, дарування, міни, успадкування, застави.

Одночасно з цим обгрунтовано і необхідність встановлення обмежень, тобто запроваджено мораторій на приватизацію вкрай необхідних для функціонування держави і життєдіяльності людей територій і особливо цінних земель. До них віднесено:

- землі загального користування населених пунктів;
- землі гірничодобувної промисловості, єдиної енергетичної та космічної систем, транспорту, зв'язку і оборони;
- землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;
- землі лісового та водного фонду;
- землі сільськогосподарських науково-дослідних установ і навчальних закладів та їх дослідних господарств, державних сортостанцій, елітно-насінницьких і насінницьких господарств, племзаводів, конезаводів тощо.

Мораторій запропоновано встановити і на відчуження ділянок, переданих у власність органами місцевого самоврядування (крім передачі їх у спадщину або повернення Радам на тих же умовах, на яких їх передано у власність).

Подальше земельне реформування було спрямовано Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення

земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 року [31, с. 35].

З прийняттям 28 червня 1996 року нової Конституції України право власності на землю стало гарантованим (стаття 14). Прилюдна власність об'єднує власність на землю держави та власність територіальних громад (комунальна власність), а приватна - власність громадян та власність юридичних осіб.

Однак головною проблемою стало переконати людей, що власник землі має право використовувати її як засіб виробництва, об'єкт оренди і предмет торгівлі.

Потребує суттєвого удосконалення і правове регулювання земельних відносин. Невідповідність норм більш ніж третини статей Земельного кодексу вимогам нової Конституції України, наявність 17 інших законодавчих актів і 12 указів Президента України, що мають суперечності, породжує хаос у земельних правовідносинах, призводить до порушення прав громадян.

Досі визначено правові засади розмежування земель державної і комунальної власності. Встановлена Конституцією України власність на землю юридичних осіб не може реалізуватись, оскільки не затверджено форми відповідного державного акта для земель сільськогосподарського призначення. Статус виданої документації щодо колективної власності на землю не врегульовано, хоч цієї власності фактично вже не існує. Не визначено повноважень органів виконавчої влади щодо розпорядження землею.

Все це вимагає корінної зміни або прийняття нового Земельного кодексу, законодавчого врегулювання питань охорони земель, ведення земельного кадастру, здійснення державного контролю за використанням і охороною земель та землеустрою.

Основоположним законодавчим актом для формування земельних відносин є Конституція України. Тому, відповідність положенням Конституції України норм Земельного кодексу повинна бути однією з головних вимог при його розробці. Оскільки норми Кодексу відповідатимуть положенням Конституції, то і норми інших законодавчих актів щодо земельних відносин мають відповідати нормам Земельного кодексу.

Але з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року більше третини статей чинного тоді Земельного кодексу суперечило її положенням. Назріло питання радикальної зміни Земельного

Національний університет водного господарства та природокористування

кодексу. Виходячи з перелічених конституційних положень, у проекті Земельного кодексу України передбачалось, що землями державної власності повинні розпоряджатись Кабінет Міністрів України, Уряд Автономної Республіки Крим, обласні, міські і районні державні адміністрації. Землями комунальної власності розпоряджатимуться сільські, селищні, міські ради, а землями, що перебувають у спільній власності територіальних громад сіл, селиш, міст, - відповідні районні або обласні ради.

Конституція України визначила межі здійснення права власника земель державної власності лише для Кабінету Міністрів України - вищого органу у системі органів виконавчої влади. Функції Уряду Автономної Республіки Крим і місцевих державних адміністрацій з цих питань Конституцією не встановлено. Вони визначатимуться законом.

Отже, межі здійснення права власності на землі державної власності, встановлені статтею 116 Конституції лише для Кабінету Міністрів України, у Земельному кодексі поділено між Кабінетом Міністрів України, Урядом Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами судової влади.

Повноваження органів місцевого самоврядування чітко визначені у Конституції України, деталізовані у Законі України «Про місцеве самоврядування» і є вичерпними. Тому визнано некоректною постановку питання про можливість управління землями державної власності з боку сільських, селищних, міських, районних і обласних рад. Земельним кодексом передбачено, що сільські, селищні і міські ради подаватимуть свої висновки відповідним органам виконавчої влади з питань надання, вилучення (викупу) земельних ділянок, які цими органами вирішуватимуться.

З урахуванням викладеного встановлюється винятковий статус особливо цінних земель держави, за яким розміщення на цих землях об'єктів будівництва повинно погоджуватися з Верховною Радою України.

Погодження розміщення об'єктів на особливо цінних землях Верховною Радою України не змінює повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо розпорядження цими землями. Вилучення (викуп) особливо цінних земель із земель державної власності провадитиме Кабінет Міністрів України, а із земель комунальної власності - відповідна

Національний університет водного господарства та природокористування

рада.

До розмежування земель державної і комунальної власності передбачається, що відведення ділянок, на яких розміщені об'єкти комунальної власності, здійснюватимуть відповідні ради, а інших земель - Уряд України та відповідні державні адміністрації.

Запроваджується право власності на землю іноземних громадян, осіб без громадянства, іноземних юридичних осіб та іноземних держав.

Іноземні громадяни, особи без громадянства, іноземні юридичні особи можуть набувати це право лише на землі несільськогосподарського призначення для спорудження об'єктів інфраструктури з метою здійснення підприємницької діяльності, а також на ділянки з розташованими об'єктами, що придбані ними законним чином.

Землі сільськогосподарського призначення, набуті у власність іноземними громадянами, особами без громадянства та іноземними юридичними особами внаслідок прийняття спадщини, підлягають відчуженню протягом року.

Іноземні держави можуть мати ділянки для розміщення дипломатичних представництв та інших прирівняних до них організацій, відповідно до міжнародних договорів.

Отже, у новому Земельному кодексі (від 25 жовтня 2001 року) залежно від цільового призначення і правового режиму землі України поділяються на 9 категорій. У самостійні категорії переведено:

а) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;

б) землі оздоровчого призначення;

в) землі рекреаційного призначення;

г) землі історико-культурного призначення (у попередньому Земельному кодексі ці землі було об'єднано в єдину категорію).

Принципово змінено зміст категорії земель, яка раніше об'єднувала територію населених пунктів. У межах населених пунктів, які по суті є одиницею адміністративно-територіального поділу, були землі різних категорій: сільськогосподарського призначення, лісового фонду, водного фонду тощо. Однак вони об'єднувались в одну категорію - земель населених пунктів. Зараз окремо виділено як категорію - землі житлової та громадської забудови, а інші землі в межах населених пунктів обліковуватимуться залежно

від того, до якої категорії вони належать.

Визнано за доцільне, щоб землі запасу не були самостійною категорією, а враховувались у складі кожної з категорій земель, що перебувають у державній і комунальній власності.

Знімаються обмеження площі земельних ділянок, які можуть бути у власності та користуванні громадян. Замість них встановлюються норми ділянок, які можуть приватизуватися безкоштовно (стаття 121).

Однак протягом перехідного періоду (до 2010 року) було передбачено обмежити площу земель сільськогосподарського призначення, що можуть бути у власності юридичних і фізичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, 100 гектарами загальної площі, а також додатково площею ділянок, що можуть бути успадковані.

З метою формування земель комунальної власності провадитиметься розмежування земель, що перебувають у державній власності. Визначено обмеження щодо передачі земель державної власності у комунальну, порядок передачі та організації відповідних робіт. Розмежування земель державної і комунальної власності здійснюватиметься за рішенням відповідного органу виконавчої влади. Витрати, пов'язані з розмежуванням земель державної та комунальної власності, здійснюються за рахунок коштів відповідних бюджетів.

Запроваджується інститут права на чужі земельні ділянки (земельні сервітути) та регулюються обмеження щодо використання земельних ділянок (охоронні зони, зони санітарної охорони, зони особливого режиму використання земель, санітарно-захисні зони, попередження впливу на земельні ділянки, проникнення на них, визначення спільних меж тощо).

Виходячи з положень Конституції України щодо прав кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, а також про те, що право приватної власності є непорушним, Земельний кодекс регулює набуття і реалізацію прав на земельні ділянки, тобто перехід права власності або інших прав на земельну ділянку. При цьому деякі обмеження встановлюються лише щодо набуття права на землі сільськогосподарського призначення (наявність відповідної освіти та досвіду роботи у сільському господарстві для громадян України, громадянство України для придбання цих земель,

Національний університет водного господарства та природокористування

сільськогосподарський напрям підприємництва для юридичних осіб).

Купівля-продаж, обмін, дарування, успадкування земель тощо, як невід'ємні права кожного власника, не можуть обмежуватись.

Отже, одним з основних досягнень земельної реформи є подолання державної монополії на землю, запровадження приватної власності, реформування сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності на майно і землю. Для реалізації прав власності на землі необхідно прийняти Закон України «Про ринок земель».

Цілком природно, що найбільша потреба в реформуванні земельних відносин відчувалася у галузі, в якій земля відіграє роль головного засобу виробництва, - у сільському господарстві.

Нажаль, здійснення земельної реформи проводилось не за допомогою чіткого організаційно-правового механізму, який дозволив би управляти процесом реформування земельних відносин, стабілізувати фінанси, широко залучити інвестиції в аграрний сектор, поліпшити вирішення соціальних проблем на селі, зробити землю реальним джерелом доходів.

Незадовільний хід земельної реформи із самого початку (за 1992 року було видано лише 6692 державні акти на право приватної власності на землю громадянам і 72 колективним сільськогосподарським підприємствам) змусив Кабінет Міністрів України прийняти декрет «Про приватизацію земельних ділянок» (26 грудня 1992 року), згідно з яким сільські, селищні і міські Ради були зобов'язані протягом 1993 року передати громадянам України у приватну власність земельні ділянки, надані їм для ведення особистого підсобного господарства, будівництва та обслуговування житлового будинку і господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного і гаражного будівництва у межах норм, встановлених Земельним кодексом України.

Крім того, було зупинено дію ч. 2 статті 17 Земельного кодексу про встановлення шестирічного мораторію на відчуження земельних ділянок. Але оскільки землевпорядні органи через брак коштів і кадрів не могли забезпечити масове виготовлення й видачу державних актів власникам земель, Кабінет Міністрів України ввів спрощений порядок оформлення права власності на землю. Згідно з Декретом, таке право посвідчується рішенням відповідної ради, про

що робиться запис у земельно-кадастрових документах.

Процес приватизації земель значно прискорився, і протягом 1993 року кількість громадян, що стали власниками земельних ділянок, зросла до 2,5 млн.

Прийняття декрету «Про приватизацію земельних ділянок» - не єдина спроба з боку виконавчої влади інтенсифікувати процес реформування земельних відносин в Україні. 14 жовтня 1993 року Президентом України було видано Указ «Про приватизацію об'єктів незавершеного будівництва», а 29 грудня 1993 року - Указ «Про приватизацію автозаправних станцій, що реалізують паливно-мастильні матеріали виключно населенню». Суть цих земельно-правових актів полягає в тому, що при приватизації об'єктів незавершеного будівництва і автозаправних станцій разом з ними підлягають приватизації й земельні ділянки, на яких ці об'єкти розташовані.

Зазначеними указами передбачалося внести кардинальні зміни у правове регулювання приватизації земель у нашій країні. По-перше, згідно з ними встановлювалося коло земель «сільськогосподарського призначення, що можуть переходити у приватну власність. По-друге, істотно розширювалося й коло суб'єктів права приватної власності на землю, Так, на підставі Указу «Про приватизацію автозаправних станцій, що реалізують паливно-мастильні матеріали виключно населенню» право на приватизацію автозаправних станцій та земельних ділянок під ними отримали:

1) громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства;

2) юридичні особи, зареєстровані на території України, у статутному фонді яких відсутня частка державної власності;

3) юридичні особи іноземних держав.

По-третє, змінювалася суть інституту приватної власності на землю. Якщо за Земельним кодексом її суб'єктами могли бути лише громадяни України, то тепер її суб'єктами могли бути юридичні особи. По-четверте, вводився новий спосіб приватизації земель - продаж через аукціон чи на інших конкурентних засадах. По-п'яте, розширювався перелік державних органів, які мають право передавати земельні ділянки у приватну власність. Так, рішення про приватизацію земельних ділянок під об'єктами незавершеного будівництва та автозаправними станціями повинні були прийматися

Національний університет водного господарства та природокористування

не радами, а Фондом державного майна України, його регіональними відділеннями і представництвами за участю Державного комітету України з земельних ресурсів, його органів на місцях.

За відсутності певної законодавчої бази, реформування земельних відносин відбувалося у відповідності до указів Президента України.

Важливого стратегічного значення щодо перетворення в агропромисловому комплексі відіграв Указ Президента України від 8 серпня 1995 року «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям», які в розвиток Земельного кодексу України від 1992 року та відповідно до положень Конституції України визначили напрямок реформування земельних відносин в державі.

Основні пріоритети земельної реформи спрямовані на формування господаря-власника землі і майна, розвитку вільного підприємництва, створення умов для прибуткового господарювання сільськогосподарських підприємств і підвищення рівня життя людей в сільській місцевості, забезпечення продовольчої безпеки в Україні.

Логіка розвитку земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва привела до зміни характеру приватизації сільськогосподарських земель. До 1997 року приватизація здійснювалася шляхом передачі земель державної власності у колективну власність сільськогосподарських підприємств, а також у приватну власність громадян. Але після прийняття Указу Президента України від 3 грудня 1999 року «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформуванні аграрного сектора економіки», розпочато новий етап перетворень на селі - реформування сільськогосподарських підприємств в нові організаційно-правові структури ринкового типу на базі приватної власності на землю і майно, а також різних форм організації праці. Відбулася передача розпайованих сільськогосподарських угідь із колективної власності сільськогосподарських підприємств у приватну власність їх членів.

Проведення реструктуризації сільгосппідприємств потребує внесення істотних змін у напрями та зміст діяльності держави щодо забезпечення земельної реформи. На перший план постали питання створення такого механізму земельної реформи, який стимулював

Національний університет водного господарства та природокористування

би перетворення колективних сільськогосподарських підприємств у господарські формування ринкового типу, що здійснюють свою діяльність на основі приватної власності на землю і майно.

Програмним документом подальшого реформування земельних відносин на основі раціонального та ефективного використання землі, формування збалансованого механізму регулювання земельних відносин і державного управління земельними ресурсами, гарантування права власності на землю був указ Президента України «Про Основні напрямки земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки» від 30.05.2001 року. Цей документ давав аналіз попередніх етапів реформування та визначав задачі майбутніх перетворень в сфері земельних відносин.

З прийняттям 25 жовтня 2001 року Земельного кодексу України, який набрав чинності з 1 січня 2002 року, визначилася земельна політика держави, яка і в подальшому повинна концентруватися на остаточному розв'язанні проблем розвитку відносин власності на землю, формуванні цивілізованого ринку земель, розвитку іпотечного кредитування, удосконаленні системи земельних платежів, підвищенні ефективності державного управління земельними ресурсами, поліпшенню організації державного контролю за використанням і охороною земель.

Осмислюючи результати проведеної в Україні земельної реформи відзначимо, що за вісімнадцять років реформування земельного ладу проведено роздержавлення земель, подолана державна монополія на землю, сформовано приватну власність на землю, здійснено грошову оцінку земель і запроваджено платність землекористування, ліквідовано існуючу структуру сільськогосподарського виробництва та створено нові агроформування. За вісімнадцять років реформування земельного ладу в Україні виконано значний обсяг робіт. Держава втратила монополію на землю. В результаті перерозподілу земель у державній власності залишилось 49,1% загальної площі земель країни [66, с. 18-19].

Здійснення персоніфікації власності на землю шляхом паювання угідь разом із паюванням майна дало змогу значно підвищити зацікавленість громадян у праці та у результатах виробництва, підняти соціальну захищеність мешканців села. Розподіл земель паюванням дав змогу уникнути соціальної напруженості у суспільстві та протистояння сільського й міського населення.

Національний університет водного господарства та природокористування

Великою мірою цьому сприяло формування значних за площею фонду земель запасу. Паювання угідь підвело базу під реструктуризацію сільськогосподарських підприємств і створення нових господарств на засадах приватної власності. Саме приватний власник став основною постаттю сільськогосподарського виробництва.

Станом на 2008 рік з 13,56 млн громадян, що мають право на приватизацію земельних ділянок, реалізували своє право 11,65 млн громадян (86%). Відповідно до поданих 12,09 млн заяв на підставі рішень сільських, селищних та міських рад 11,65 млн громадянами приватизовано 16,40 млн земельних ділянок загальною площею 3,65 млн га. Видано державні акти на право власності на землю 3,68 млн громадянам, що становить 31,6% загальної кількості громадян, що приватизували земельні ділянки.

Результати трансформації організаційно-правових форм сільськогосподарських підприємств свідчить, що в Україні з'явився широкий спектр агроформувань ринкового типу. Площа земель, переданих у власність недержавним сільгосппідприємствам, становить 31,2 млн га, або 52% земельного фонду України, з них сільськогосподарських угідь передано 28,9 млн га, або 69% загальної площі продуктивних земель [99, с. 74]. Внаслідок реформування було створено 33 тисячі нових агроформувань ринкового типу, у власності та користуванні яких знаходиться 18,9 млн га земель. З них: товариств з обмеженою відповідальністю - 7,8 тисяч (23,5%) загальною площею 8,9 млн га; приватних (приватно-орендних) підприємств - 5,3 тисяч (16,1%) площею 3,4 млн га; акціонерних товариств - 0,7 тисяч (2,1%) площею 900,3 тис. га; сільськогосподарських кооперативів - 1,1 тисяча (3,4%) площею 1,1 млн га; фермерських господарств - 11,8 тисяч (35,9%) площею 2,8 млн га; інших суб'єктів господарювання - 6,3 тисяч (19%) площею 1,9 млн га. Прогнозується, що з часом буде зменшуватися частка товариств з обмеженою відповідальністю та виробничих кооперативів, натомість зростатиме кількість приватних і фермерських господарств.

Одним з завдань земельної реформи є становлення в державі фермерства. Порівняно з 1993 роком середній розмір земельних ділянок фермерських господарств збільшився майже в чотири рази. Зараз середня площа сільгоспугідь фермерського господарства

становить 74,7 га, тоді як в 1993 році вона становила 19,9 га. Збільшенню обсягів виробництва сільськогосподарської продукції, підвищенню рівня ефективності використання землі слугує істотне збільшення за роки реформи землеволодінь і землекористувань громадян (майже в 3 рази). Незважаючи на загальний спад упродовж реформи обсягів виробництва як у суспільному секторі, так і в господарствах громадян, у розрахунку на 1 гектар площі угідь показник особистого господарства перевищує показник громадського сектора у 4,8 рази.

В цілому задоволено потреби громадян у земельних ділянках для особистого господарства, садівництва, городництва, сінокосіння. Розглядаючи наповнення нашого продовольчого ринку в умовах економічної скрути, потрібно пам'ятати, що майже 2/3 обсягів сільськогосподарської продукції виробляється в особистих господарствах. Населення, особливо пенсійного віку, великою мірою задовольняє свої потреби в овочах, фруктах, картоплі саме за рахунок організації городництва та садівництва, соціальне значення яких у їхньому житті не можна недооцінювати.

Одним із незаперечних досягнень земельної реформи є запровадження оренди землі. Селянами-пенсіонерами станом на 2009 рік було укладено 2,415 тис. договорів оренди (53%). Але не можна не зважати на те, що 60% площі земельних ділянок здається в оренду до 5 років. Марно говорити про запровадження у ці терміни науково обґрунтованої системи землеробства, зокрема системи удобрення і охорони ґрунтів.

Не значно кращий соціальний захист мають і власники землі, які здають її в оренду. Серед форм орендної плати переважає натуральна - 73,5%. Слід визнати, що це є негативним фактором, оскільки при розрахунках із селянами ціни на сільгосппродукцію самостійно визначають керівники сільськогосподарських підприємств, і ці ціни, як засвідчують перевірки, вищі за ринкові. Важко у світі знайти ще державу, де б середній розмір орендної плати з гектара земель складав 219,3 грн за рік. У перерахунку на зерно, навіть при мінімальному врожаї 30 ц/га, орендна плата у нас становить 3-5%, в той час як в інших країнах 10-15 і навіть 30% врожаю.

Але, незважаючи на ряд досягнень, земельна реформа не привела до рішучого й ефективного оновлення сільськогосподарського

Національний університет водного господарства та природокористування

виробництва, пожвавлення інвестиційних процесів в інших галузях виробництва, не створила умов раціонального і ефективного використання земель, підвищення добробуту населення.

Це викликає необхідність комплексного цілеспрямованого вирішення проблеми реформування земельних відносин на ринкових засадах у тісному спорідненні з реформуванням економічного ладу країни в цілому [64, с. 5, 67, с. 22]

Аналізуючи результати земельної реформи, треба відзначити величезний обсяг організаційних, економічних, екологічних і соціальних заходів, проведених насамперед в аграрній сфері. Так, встановлення територій сільських, селищних і міських рад, а також меж сіл, селищ і міст в умовах запровадження плати за землю (безоплатність землекористування ліквідовано лише у 1992 році) обумовили залучення до місцевих бюджетів понад 1,2 млрд гривень коштів земельного податку. Це дало змогу спрямувати основні кошти на вирішення важливих соціальних заходів - оплату праці та виплату пенсій, а також використати частку з них на проведення земельно-реформених робіт і охорону земельного фонду, підвищення родючості ґрунтів.

Запровадження земельного податку мало б стати серйозним важелем економічного регулювання землекористування. Однак мізерні розміри оподаткування сільськогосподарських угідь (у середньому близько 9 грн за один гектар орних земель) майже не вплинуло на ефективність сільськогосподарського землекористування. Навпаки, ці ставки податків обумовили і низькі ставки орендної плати, фіксованого сільськогосподарського податку тощо.

Запровадження для сільськогосподарських товаровиробників фіксованого сільськогосподарського податку в цілому вдвічі знизило податковий тягар у сільському господарстві. Встановлення розміру податку виключно від площі угідь та їх грошової оцінки, ймовірно приведе у подальшому до кращого використання угідь, але для цього потрібен час. Величезним соціальним досягненням земельної реформи, її історичним завоюванням є безоплатна передача у власність селян для ведення товарного сільськогосподарського виробництва значної площі земель. Досі в історії земельних реформ майже не було аналогів, коли б така площа продуктивних земель передавалась у власність селян безоплатно.

Національний університет водного господарства та природокористування

У процесі реформування земельних відносин не приділено належної уваги задоволенню потреб у землі громадян, які переселились із зони відчуження Чорнобильської АЕС, розширенню землеволодіння вчителів, лікарів, медичних працівників, інших осіб соціальної сфери, що проживають на селі, а також депортованого кримськотатарського населення. У складі резервного фонду є близько 2 млн га земель, які можна використати для цієї мети. Не вичерпано можливості і земель запасу.

Здійснення персоніфікації власності на землю шляхом паювання угідь разом із паюванням майна дало змогу значно підвищити зацікавленість громадян у праці та у результатах виробництва, зміцнити трудову дисципліну, підняти соціальну захищеність сільського населення. Розподіл земель серед населення шляхом паювання дав змогу уникнути соціальної напруженості у суспільстві та протистояння сільського й міського населення. Великою мірою цьому сприяло формування значних за площею фондів земель запасу і резервного фонду.

Паювання угідь підвело базу під реструктуризацію сільськогосподарських підприємств і створення нових господарств на засадах приватної власності. У безпрецедентно короткий термін, фактично протягом одного року, на базі переважно колективних сільськогосподарських підприємств створено приватні господарства. Цим покладено кінець існуванню колгоспної системи, безправ'ю селянина. Зараз майже 15 тис. агроформувань у державі функціонують на засадах приватної власності на землю й майно. Саме приватний власник став основною постаттю сільськогосподарського виробництва, і у 2000 році це підтвердилося приростом обсягів валової продукції сільського господарства, чого не було у нас протягом дев'яти років.

Однак, процес проведення земельної реформи обумовив низку проблем. Перш за все це стосується оптимізації структури угідь [18, с. 178-179, 19, 21, 54, с. 191-192]. У 1986 році було започатковане впровадження контурно-меліоративної організації території. Ці роботи не вдалося виконати навіть на половині площі, і значну частину деградованих і малопродуктивних угідь (в цілому в Україні понад 6,5 млн га) замість того, щоб вивести із сільськогосподарського виробництва або залужити чи залісити, було розпайовано. Виключення зараз цих угідь, які є приватною

Національний університет водного господарства та природокористування

власністю громадян, із складу орних земель стало складним соціальним завданням. Його вирішення потребує або згоди власників на безоплатну консервацію згаданої площі, або наявності державних коштів на відшкодування власникам не одержаних із цієї площі доходів. Крім того, використання частини деградованих орних земель є економічно неефективним. Вкладені кошти, особливо через обмеженість ресурсів, не окуповуються [89, с. 5, 91, с. 18].

Перерозподіл земельного фонду в процесі реформи також призвів до порушення організації території сільськогосподарських підприємств, зокрема сівозмін, що посилило процеси змиву ґрунту, деградації ґрунтового покриву. Через зменшення обсягів внесення у ґрунти органічних і мінеральних добрив посилився процес дегуміфікації, зниження природної родючості. Охорона земельного фонду в процесі реформи перетворилась на величезну загальнодержавну проблему, яка значною мірою формує питання екологічної безпеки держави [60, с. 8-15, 94, с. 15, 108, с. 19].

Населення країни в цілому, особливо сільське населення, не підготовлено до сприйняття реформи, що обумовило певні соціально-психологічні втрати для суспільства. Якби перебудова психології громадян і утвердження почуття власника землі провадилися систематично всіма можливими засобами, соціальний ефект реформи був би зовсім іншим. За даними опитування 1998 року, земельної реформи не підтримували 37,1% населення. Через недостатню інформованість населення про суть і строки реформування земельних відносин 12,2% населення взагалі не мають власної думки про земельну реформу. Однак, незважаючи на полярні оцінки ряду заходів земельної реформи незакінченість її багатьох дій, реформа все ж стала невідворотним процесом.

Імідж земельної реформи знижується значною мірою через політичну боротьбу, що точиться навколо питань перспективності форм господарювання, купівлі-продажу та застави землі, розвитку ринку землі взагалі, управління землекористуванням. Незважаючи на те, що переважна кількість колективних господарств використовували землю неефективно, вони мали досить прибічників, які залякували селян подрібненням, парцеляцією землі [90, с. 3].

Важливо в сучасних умовах не заборонити громадянинові скористатися своїм конституційним правом щодо розпорядження

Національний університет водного господарства та природокористування

землею, в тому числі й щодо її продажу, а створити умови, щоб сам процес продажу був прозорим і контрольованим, щоб не допустити скуповування сертифікатів за безцінь, особливо ділками, які до праці на землі не мали і не матимуть ніякого відношення [101, с. 27]. Важлива роль при цьому належить державному контролю за раціональним використанням та охороною земель [34].

Запровадження у державі обмеження щодо максимального розміру земельної ділянки, яка може бути у власності громадянина (до 100 га всіх угідь), іноді хочуть поширити на площу земель за сертифікатами. Однак купівля права на земельну частку (пай) і купівля земельної ділянки - елементи різного права. Якщо ми хочемо скоротити так зване скуповування сертифікатів, потрібно запровадити обмеження на кількість їх придбання з тим, щоб площа за сертифікатами не перевищувала дозволену у власності площу земельної ділянки.

Непідготовленість державних інституцій до запровадження повноцінного ринку землі (відсутність прозорої системи реєстрації права на землю, експертної грошової оцінки землі, законодавчої бази іпотеки земельних ділянок тощо) створила серйозний бар'єр купівлі-продажу земельних ділянок.

Зміна форм власності на землю, реформування земельних відносин у сільському господарстві самі по собі не могли створити достатні передумови для підвищення ефективності використання земельного фонду в цілому. Частина землі не використовується зовсім [110, с. 75-76]. Саме в цьому полягає один із серйозних недоліків реформи. Подолання його потребує зміни економічних «правил гри» у сільськогосподарському виробництві, вирішення питань кредитного, фінансового, матеріального забезпечення цього сектора економіки.

За останні роки внаслідок здійснення земельної реформи в нашій державі практично сформовано новий земельний лад: ліквідовано державну монополію на землю; здійснено перехід до різних форм земельної власності; проведено безоплатний перерозподіл землі на користь громадян; введено платне землекористування; створено об'єктивні передумови для обороту земельних ділянок. Одним з позитивних наслідків земельної реформи в сільському господарстві є створення правових і економічних умов для трансформації колективних господарств у більш гнучкі виробничі структури,

Національний університет водного господарства та природокористування

здатні до самовдосконалення, пристосування до змін економічної ситуації [24, с. 20]. В подальшому це безперечно має привести до формування оптимальної організаційної структури сільськогосподарського виробництва та до удосконалення системи управління землекористуванням.

1.4. ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

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. Принципові положення правового механізму управління закладені Конституцією України та Земельним кодексом України. На їх базі вибудовуються основні елементи правового механізму управління [105, с. 126].

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

По вказаних елементах виділяються напрями та формуються механізми управління земельними ресурсами [105, с. 128]. Зокрема:

а) сільськогосподарський;
б) містобудівний;
в) природоохоронний;
г) рекреаційний;
ґ) лісогосподарський;
д) лінійно-комунікаційних систем;
е) надрокористування;
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 землевласників 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

Національний університет водного господарства та природокористування

рекультивації 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 несільськогосподарських 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 землевласникам 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 удосконалювання 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;

- установлення 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.

1.5. УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

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

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;

Національний університет водного господарства та природокористування

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 невпорядкованістю 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

Національний університет
водного господарства
та природокористування

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

Національний університет
водного господарства
та природокористування

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 викуповуються власниками.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Національний університет
водного господарства
та природокористування

РОЗДІЛ ІІ
МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

1.1. НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

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 [105, с. 88].

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 соціально 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 *соціальний орієнтир* - 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

Національний університет водного господарства та природокористування

суспільства, природних умов тощо. І, нарешті, ці нормативи й орієнтири міняються і будуть мінятися на кожнім 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 землевласника 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 малоосвоєні 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.

Національний університет водного господарства та природокористування

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 - замінник 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) грунтоохоронні 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), ресурсогосподарські 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 грунтоохоронних 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.

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;

Національний університет
водного господарства
та природокористування

- 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 природоохоронного, 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 грунт 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

Національний університет водного господарства та природокористування

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 навколишнього 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 виробництв 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.

Негативний бік: 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

Національний університет водного господарства та природокористування

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, контрольно-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 розвиненою 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

Національний університет
та природокористування

адміністративних установ часто є недосконалими, морально застарілими і не охоплюють різноманіття екологічних і економічних проблем землекористування.

2.2. НОРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Земля як об'єкт нерухомості має особливий правовий статус і служить об'єктом специфічних суспільно-економічних відносин. Реформування земельних відносин в Україні розпочалося з 1991 року. Основним принципом реформування є подолання монополії держави на земельну власність і встановлення багатосуб'єктності права власності на землю.

На сьогодні земельне законодавство складається із Земельного кодексу України, законів України, інших нормативно-правових актів, що приймаються відповідно до них. З метою здійснення державного контролю і регулювання операцій із землею введено Державний земельний кадастр. Взагалі акти, які містять норми земельного права можуть видаватися за ініціативи Президента України, уряду України, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Суб'єкти України для оперативного розв'язання регіональних проблем пов'язаних з управлінням і розпорядженням нерухомістю, на основі національного законодавства приймають свої нормативно-правові акти. У регіонах самостійно формується стратегія управління ринком нерухомості та створюється необхідне нормативно-правове, інформаційне, організаційне й фінансове забезпечення. Органи місцевого самоврядування мають достатнє законодавче забезпечення щодо здійснення своїх повноважень у галузі земельних відносин, у тому числі й дієвого контролю за використанням та охороною земель усіх категорій в Україні.

Основні питання, які вирішуються на регіональному рівні, є предметом законодавчого регулювання суб'єктами: будівництво, експлуатація та ремонт об'єктів нерухомості; приватизація; оренда (організація конкурсів, аукціонів і розрахунок орендної плати); державна підтримка інвестиційної діяльності; облікова політика;

оподаткування; формування бюджету, житлові субсидії, позики й кредити.

Місцеве самоврядування в Україні забезпечує самостійне розв'язання населенням питань володіння, користування і розпорядження, а також управління муніципальною власністю. Управління муніципальною нерухомістю входить в концепцію органів місцевого самоврядування. Закон України "Про місцеве самоврядування" встановлює, що економічну основу місцевого самоврядування складає муніципальна власність. У її склад включені кошти місцевого бюджету, майно органів місцевого самоврядування, а також муніципальні землі та інші природні ресурси, муніципальні підприємства, організації, банки й інше рухоме і нерухоме майно. Згідно із законом органи місцевого самоврядування здійснюють права власника відносно нерухомого майна, що входить до складу муніципальної власності, і мають право передати його у тимчасове або постійне користування, здавати в оренду, відчужувати та здійснювати з ним інші операції. Вони володіють широким колом повноважень в сфері земельних відносин, будівництва, зонування й планування, розвитку виробничої та соціальної інфраструктури. Контроль за землекористуванням також є предметом ведення місцевого самоврядування.

Ідеологія Земельного кодексу України виражена в принципах, встановлених цим законом:

1) поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва;

2) забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави;

3) невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами й територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом;

4) забезпечення раціонального використання та охорони земель;

5) забезпечення гарантій прав на землю;

6) пріоритету вимог екологічної безпеки (стаття 5).

Перехід до ринкових відносин вимагає, насамперед, здійснення

Національний університет
водного господарства
та природокористування

широкомасштабних інституційних перетворень, стрижнем яких стала приватизація - відчуження майна держави на користь фізичних і юридичних осіб. Вона є не самоціллю, а засобом підвищення ефективності суспільного виробництва. Це основа нової системи господарювання, імператив реформи відносин власності, яка спрямовується на активізацію інвестиційної й інноваційної діяльності, прискорення структурної перебудови.

Щоправда, процес приватизації в Україні відбувається болісно і непослідовно, що спричинено рядом суб'єктивних і об'єктивних факторів, а саме:

1) не було сформульовано вітчизняної концепції приватизації, а в схоластичній, декларативній формі взято на озброєння концепцію, розроблену в Російській Федерації, разом із всіма її організаційними недоліками, методичними і методологічними помилками, правовими відхиленнями;

2) не були чітко визначені пріоритетні напрямки приватизації, не розроблено дієвого інструменту передачі підприємств у руки нових власників; ще й досі не визначені правові норми для іноземного капіталу. Вже саме спотворене розуміння змісту приватизації призвело до численних перекручень під час її здійснення.

Здійснити приватизацію - це не тільки змінити форму власності, а й створити сприятливі організаційно-правові умови для подальшого ефективного розвитку господарства, докорінно перебудувати економічний механізм його функціонування, провести масштабну демонополізацію багатьох галузей національної економіки, дати можливість іноземному капіталу вливатись у вітчизняну економіку, ліквідувати застарілий механізм впливу виконавчих структур.

Приватизація землі - процес переходу землі, що перебувала в державній власності, у приватну власність громадян. Формування приватного сектора в сільському господарстві об'єктивно необхідне, оскільки без цього неможливий плюралізм форм власності, а отже - стабільність економічних відносин у цій сфері. Приватизація землі здійснювалася в Україні на підставі постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу».

Проведення земельної реформи насамперед пов'язано з трансформацією економіки країни в ринкову систему

Національний університет
водного господарства
та природокористування

господарювання. З цією метою здійснюється перерозподіл земель між її власниками для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування змішаної економіки, раціонального використання та охорони землі.

Земельна реформа в сільському господарстві направлена на вдосконалення земельних відносин в аграрному секторі економіки на основі перерозподілу земель, введення інституту приватної власності на землю, оптимізації використання земель, максимального задоволення потреб громадян в земельних ділянках для організації селянських (фермерських) господарств, ведення особистого підсобного господарства, садівництва, городництва, тваринництва та для інших сільськогосподарських цілей, забезпечення екологічної безпеки використання земель, збереження і підвищення родючості ґрунту [25, с. 88]. Тобто метою земельної реформи є забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для суттєвого збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалу сільськогосподарських земель, переведення їх до розряду факторів економічного росту.

Слід відзначити, що протягом довгого періоду часу в державі здійснювалось реформування земельних відносин. Ми поділяємо думку В.Сиденко про те, що однією з причин повільної реалізації реформ було допущення прорахунків в стратегії та тактиці, насамперед переоцінкою значення приватної власності порівняно з іншими чинниками ефективного сільськогосподарського виробництва, недооцінкою значення соціальних чинників, ролі сучасної інфраструктури й екології землекористування [93, с. 8].

Окрім вищезгаданої постанови Верховної Ради, були прийшлі наступні нормативно-законодавчі акти щодо реформування земельних відносин. Серед найбільш важливих правових документів на той час було прийняття “основної земельної конституції” - Земельного кодексу в новій редакції від 13 березня 1992 року. Перед цим було затверджено Закон України “Про форми власності на землю” від 30 січня 1992 року, який визначає три форми землеволодіння: державну, колективну, приватну. В цьому ж році, 13 березня, було прийнято Постанови Верховної Ради України “Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі” та “Про форми державних актів на право

власності на землю і право постійного користування землею". А в кінці року вийшов Декрет Кабінету Міністрів України "Про приватизацію земельних ділянок" від 26 грудня 1992 року. Першочергові заходи щодо підготовки і проведення земельної реформи було визначено в Постанові Кабміну від 7 травня 1993 року.

В наказі Держкомзему України за № 10 від 15.02.1993 року було визначено порядок передачі земельних ділянок у приватну власність громадянам України. 10 листопада 1994 року вийшов Указ Президента України "Про невідкладні заходи для прискорення земельної реформи в сільському господарстві". Цей указ створював юридичну базу для здійснення земельної реформи. Члени колективних сільськогосподарських підприємств (КСП) отримували право на земельний пай і можливість виходу з ним із КСП.

Указ Президента України від 08.08.1995 року "Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам та організаціям" визначав, що паювання землі може здійснюватись як під час членства особи в КСП, так і в разі виходу з членів КСП.

Постановою Кабміну від 12 жовтня 1995 року було затверджено форму сертифіката на право на земельну частку (пай) та зразок Книги реєстрації сертифікатів на право на земельну частку (пай).

Конституція України, яку було прийнято 28 червня 1996 року, в 13 та 14 статтях визначає право власності на землю, обов'язки, права власників.

Наказ Держкомзему України № 11 від 20.02.1996 року, затвердив рекомендації щодо паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям.

Спільний наказ Держкомзему, Міністерства АПК та УААН від 4 червня 1996 року визначає рекомендації щодо порядку передачі земельної частки (паю) в натурі із земель колективної власності членам колективних сільськогосподарських підприємств і організацій. Порядок посвідчення договорів відчуження земельних ділянок та право на земельну частку (пай), посвідчене сертифікатом, було затверджено в спільному наказі Держкомзему України та Міністерства юстиції України від 6 червня 1996 року.

19 березня 1997 року Держкомзем України видав вказівку "Про складання схем поділу земель колективної власності на земельні частки (паї)". 21 квітня 1998 року вийшов Указ Президента України "Про захист прав власників земельних часток (паїв)".

Визначальною подією став Закон України від 6 жовтня 1998 року "Про оренду землі". Законом дозволялася оренда землі юридичними, фізичними особами, державою. Члени КСП одержали право отримувати свої паї та здавати їх в оренду. Юридичним особам надано можливість орендувати землю, якщо їх установчі документи визначають здійснення виробництва сільськогосподарської продукції, фізичні особи - якщо вони мали досвід роботи в сільському господарстві або аграрну освіту. Право на оренду може успадковуватись та набуватись через організацію аукціонів та комерційних торгів. Плата за оренду землі справляється грошима або натурою. Причому для земель державної та комунальної власності - лише грішми.

Наказом Держкомзему України від 04.05.1999 року затверджено Інструкцію про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право приватної власності на землю і право постійного користування землею, договорів на право тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди) та договорів оренди землі.

Постанова Кабміну від 01.06.1999 року затверджувала порядок та розмір плати, що справляється за видачу державного акта на право власності на землю.

Укази Президента України від 28 червня 1999 року "Про додаткові заходи щодо задоволення потреб громадян у земельних ділянках" та від 03.12.1999 року "Про невідкладні заходи щодо реформування аграрного сектора економіки" кардинально прискорили хід аграрних перетворень й земельних зокрема. Саме цей указ визначав необхідність розподілу земель КСП на земельні паї й реформування їх в нові організаційні структури. Указ Президента визначив засади підтримки розвитку особистих підсобних господарств населення та селянських (фермерських) господарств, передбачав забезпечити на протягом 2000- 2002 років видачу державних актів на право приватної власності на землю всім бажаючим власникам сертифікатів на земельну частку (пай).

В указі вказувалось на необхідність формування інфраструктури аграрного ринку.

Наказом Держкомзему за № 130 від 30 грудня 1999 року було видано рекомендації щодо виділення єдиним масивом земельних ділянок групі власників земельних часток (паїв), щодо розширення ОПГ за рахунок земельних часток (паїв) без створення юридичної особи, щодо спрощення процедури виходу членів КСП зі складу господарств з належними їм земельними частками (паями).

Указ Президента України від 12 квітня 2000 року сприяв забезпеченню економічних інтересів і соціального захисту працівників соціальної сфери села та вирішував окремі питання, що виникли в процесі здійснення земельної реформи.

24 квітня 2000 року вийшла Постанова Кабміну " Про порядок викупу земельних ділянок громадянами (понад норму, яка приватизується безкоштовно) для ведення СФГ або ОПГ".

18 січня 2001 року було прийнято Закон України "Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)".

Указ Президента "Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки" від 30 травня 2001 року визначив мету та принципи реформування земельних відносин, основні напрямки державної політики у сфері регулювання земельних відносин.

В кінці 2001 року було прийнято Земельний кодекс України в новій редакції. Саме він став основою для створення і розвитку ринку сільськогосподарських земель в Україні. З прийняттям нового Земельного кодексу України більш чітко визначилася земельна політика держави. Вона сконцентровується на завершенні розв'язання проблем розвитку відносин власності на землю, формуванні цивілізованого ринку земель, розвитку земельного іпотечного кредитування, удосконаленні системи земельних платежів, підвищенні ефективності управління земельними ресурсами, поліпшенні організації державного контролю за використанням і охороною земель.

Відповідно до Земельного кодексу України прийнято ряд законів України, зокрема: "Про особисте селянське господарство", "Про землеустрій", "Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)", "Про охорону земель", "Про державний контроль за використанням та охороною земель", "Про фермерське

господарство", "Про оренду землі", "Про використання земель оборони", "Про оцінку земель", "Про розмежування земель державної та комунальної власності", "Про державну експертизу землевпорядної документації", " Про захист конституційних прав громадян на землю". Незважаючи на створення законодавчої основи для вирішення проблем реформування земельних відносин, потребують розробки та прийняття законодавчі акти щодо регламентації функціонування ринку земель. Для завершеності трансформації земельних відносин у першочерговому порядку слід прийняти закони про державний земельний кадастр, ринок земель, державний земельний (іпотечний) банк, відчуження права приватної власності на земельні ділянки, державну інвентаризацію земель, зонування земель, управління землями державної власності, про консервацію земель, про використання техногенно забруднених земельних ділянок тощо.

Слід констатувати, що нині в Україні не повного мірою виконуються прийняті закони із врегулювання земельних відносин, гальмується розробка нових нормативно-правових актів. Наприклад, Закон України "Про розмежування земель державної та комунальної власності" не виконується через відсутність форми державного акта на право комунальної власності на землю, рекомендацій щодо складання проектів розмежування земель державної та комунальної власності [25, с. 92].

Існують численні порушення земельного законодавства зі сторони органів виконавчої влади на місцях, про що свідчать факти незаконного надання ними у власність та користування земельних ділянок. Зокрема в ході реформи земельної власності в Україні безпідставно було не включено у списки понад 160 тис. громадян, які мають право на земельну частку (пай), з них поновлено у правах лише 94 %. Неправомірно отримали сертифікати на право на земельну частку (пай) 5,3 тис. громадян. З них лише 86,8 % громадян позбавлено цього права.

Більшість власників і землекористувачів у населених пунктах не мають правовстановлюючих документів на землю. Оформлення правовстановлюючих документів на земельні частки (паї) у багатьох випадках провадиться без визначення меж земельних ділянок на місцевості. В свою чергу оренда таких земельних ділянок здійснюється інколи безоплатно або за мізерну плату,

Національний університет водного господарства та природокористування

призводить до втрати власником права володіння і розпорядження ними, обумовлює зниження родючості ґрунтів. Відзначимо відсутність належного контролю за дотриманням умов договорів оренди землі.

Затягування видачі державних актів на право власності на землю спричинене також недостатністю або й відсутністю бланків державних актів на право власності на землю.

Таким чином, включення в ринковий оборот земель сільськогосподарського призначення відбувається в умовах недостатнього забезпечення та належного виконання законодавчої бази. Не створюється інфраструктура такого ринку, недостатньо чітко визначена процедура врегулювання продажу земель, проведення земельних аукціонів і конкурсів, не створюються земельні банки, біржі. До врегулювання всього комплексу питань у цій сфері пропозиції про зняття мораторію з продажу земель сільськогосподарського призначення є передчасними.

2.3. СТАНДАРТИЗАЦІЯ І НОРМУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Земельне законодавство передбачає застосування процедур стандартизації та нормування у таких галузях як землеустрій, охорона та оцінка земель. Зокрема, відповідно до статей 23 та 24 Закону України «Про землеустрій» від 22.05.2003 № 858-IV, нормативно-правові акти з питань здійснення землеустрою встановлюють порядок організації, державні стандарти, норми і правила виконання робіт із землеустрою, їх склад і зміст. Нормативно-правові акти з питань здійснення землеустрою є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами землеустрою. 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.

Відповідно до статей 28 та 29 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV, 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. До нормативних документів із стандартизації в 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 із стандартизації у галузі охорони земель.

Відповідно до Закону України «Про стандартизацію» від 17.05.2001 № 2408-III, стандартизація - це діяльність, що полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усуненню бар'єрів у торгівлі і сприянню науково-технічному співробітництву. Нормативними документами, в свою чергу, вважаються документи, які установлюють правила, загальні принципи чи характеристики різних видів діяльності або їх результатів. Цей термін охоплює такі поняття як «стандарт», «кодекс усталеної практики» та «технічні умови».

Стандарт - це документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є необов'язковим. Стандарт може містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи послуги.

Національний університет водного господарства та природокористування

Таким чином, система стандартизації у сферах землеустрою, охорони та оцінки земель має розбудовуватись у формі системи галузевої стандартизації центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Передумови для створення такої системи галузевої вже створено, адже наказом Держкомзему від 07.02.2009 № 67 затверджено та надано чинності стандарту СОУ ДКЗР-001:2009 «Правила розроблення нормативних документів, побудови, викладення, оформлення та вимоги до змісту нормативних документів. Основні положення». Цей стандарт, що розроблений у розвиток із урахуванням положень основоположних стандартів національної стандартизації, установлює правила розробки, приймання, зміни та скасування нормативних документів Держкомзему.

Залишається відкритим питання щодо структури системи стандартів щодо охорони земель, їх складу та змісту. Справа в тому, що Закон України «Про охорону земель» дає лише узагальнений перелік нормативів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів, не деталізуючи їх до рівня окремих нормативних документів (стандартів).

Крім того, нові нормативи у галузі використання земель мають розроблятися і прийматися із урахуванням вже існуючих нормативних документів у галузі охорони природи, або, в необхідних випадках, передбачати перегляд останніх. Важливою задачею є гармонізація існуючих та нових нормативів із міжнародними системами стандартизації та оцінки відповідності (ISO, CEN та іншими).

Необхідно також відмітити, що більша частина наявних нормативних документів в галузі охорони природи і, в тому числі, охорони земель, розроблялася на базі досягнень радянської науки періоду 1960-80-х років, а тому у них знайшов своє втілення затратно-екстенсивний підхід щодо організації землекористування. Наприклад, в СРСР був встановлений лише один норматив, який визначав допустимий рівень забруднення ґрунтів шкідливими речовинами - ГДК для орного шару ґрунту. Разом з тим, нормативи гранично допустимих концентрацій хімічних забруднювачів в ґрунтах не враховують розмаїття ґрунтів, їх буферність, істотно відрізняють від діючих в країнах Європи [31, с. 121].

Потребує певного удосконалення Український класифікатор

нормативних документів ДК 004-2003, якому надано чинності наказом Держспоживстандарту України від 07.04.2003 № 53, адже за його допомогою, приміром, неможливо класифікувати нормативи оптимального співвідношення земельних угідь. В той же час, згаданий Класифікатор передбачає групу документів «13.080. Якість ґрунту. Ґрунтознавство», яка дозволяє описати нормативи граничнодопустимого забруднення ґрунтів, якісного стану ґрунтів, а також показників деградації ґрунтів (див. табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Класифікація нормативних документів за класом «13. Довкілля. Захист довкілля та здоров'я людини. Безпека» групи «13.080. Якість ґрунту. Ґрунтознавство» згідно з ДК 004-2003

Підгрупа нормативних документів	Назва підгрупи нормативних документів	Кількість діючих нормативних документів
13.080.01	Якість ґрунту та ґрунтознавство	13
13.080.05	Досліджування ґрунтів	5
13.080.10	Хімічні характеристики ґрунтів	35
13.080.20	Фізичні властивості ґрунтів	7
13.080.30	Біологічні властивості ґрунтів	16
13.080.40	Гідрологічні властивості ґрунтів	8
13.080.99	Інші стандарти стосовно якості Ґрунту	3

Як бачимо, питання дослідження якісного стану ґрунтів наразі регламентують 87 національних стандартів. Серед них слід виділити, перш за все, ДСТУ 4288:2004 «Якість ґрунту. Паспорт ґрунту», ДСТУ 4362:2004 «Якість ґрунту. Показники родючості ґрунтів», ДСТУ 3866-99 «Ґрунти. Класифікація ґрунтів за ступенем вторинної солонцюватості», ДСТУ 3980-2000 «Ґрунти. Фізико-хімія ґрунтів. Терміни та визначення», ДСТУ ISO 11074-1:2004 «Якість ґрунту. Словник термінів» (ISO 11074 1:1996, IDT), ДСТУ 4521:2006 «Техніка сільськогосподарська мобільна. Норми дії ходових систем на ґрунт», ДСТУ ISO 11269-1:2004 «Якість ґрунту.

Визначення дії забрудників на флору ґрунту» (ISO 11269-1:1993, IDT), ДСТУ ISO 15175:2004 «Якість ґрунту. Характеристика ґрунту відносно охорони ґрунтової води» (ISO 15175:2004, IDT), ДСТУ ISO 15176:2004 «Якість ґрунту. Характеристика вийнятих ґрунтів та інших ґрунтових матеріалів, призначених для вторинного використання» (ISO 15176:2002, IDT), ДСТУ ISO 15800:2005 «Якість ґрунту. Характеристика ґрунту щодо експозиції людини» (ISO 15800:2003, IDT) та інші.

Окремо можна виділити близько 50-ти нормативних документів радянського періоду (ГОСТи, санітарні правили і норми, державні будівельні норми), що у тій чи іншій мірі стосуються питань контролю за забрудненням ґрунтів, визначення їх якісного стану, збереження родючого шару ґрунту, рекультивації порушених земель тощо.

Зокрема, нормативні засади контролю за якісним станом та забрудненістю ґрунтів встановлюються ГОСТ 17.0.0.01-76 (СТ СЭВ 1364-78) «Система стандартов в области охраны природы и улучшения использования природных ресурсов. Основные положения», ГОСТ 17.0.0.02-79 «Охрана природы. Метрологическое обеспечение контроля загрязненности атмосферы, поверхностных вод и почвы. Основные положения», ГОСТ 17.4.1.02-83 «Охрана природы. Почвы. Классификация химических веществ для контроля загрязнения», ГОСТ 17.4.3.03-85 (СТ СЭВ 4469-84) «Охрана природы. Почвы. Общие требования к методам определения загрязняющих веществ», ГОСТ 17.4.3.04-85 «Охрана природы. Почвы. Общие требования к контролю и охране от загрязнения», ГОСТ 17.4.3.06-86 Охрана природы. Почвы. Общие требования к классификации почв по влиянию на них химических загрязняющих веществ», а також СанПиН 2264-80 «Предельно допустимые концентрации химических веществ в почве (ПДК)», СанПиН 2402-81 «Ориентировочные допустимые концентрации химических веществ в почве (ОДК)», СанПиН 3210-85 «Предельно допустимые концентрации химических веществ в почве (ПДК)», СанПиН 42-128-4433-87 «Санитарные нормы допустимых концентраций (ПДК) химических веществ в почве», СанПиН 6229-91 «Перечень предельнодопустимых концентраций (ПДК) и ориентировочно-допустимых количеств (ОДК) химических веществ в почве» тощо.

В окрему групу слід виділити надзвичайно важливі нормативи, пов'язані з рекультивацією порушених земель та збереженням родючого шару ґрунту, зокрема, ГОСТ 17.4.3.02-85 «Охрана природы. Почвы. Требования к охране плодородного слоя почвы при производстве земляных работ», ГОСТ 17.5.3.06-85 «Охрана природы. Земли. Требования к определению норм снятия плодородного слоя почвы при производстве земляных работ», ГОСТ 17.5.1.02-85 «Охрана природы. Земли. Классификация нарушенных земель для рекультивации», ГОСТ 17.5.3.04-83 «Охрана природы. Земли. Общие требования к рекультивации земель», ГОСТ 17.4.2.02-83 «Почвы. Номенклатура показателей пригодности нарушенного плодородного слоя почв для землевания», ГОСТ 17.5.1.03-86 «Охрана природы. Земли. Классификация вскрышных и вмещающих пород для биологической рекультивации земель», ГОСТ 17.5.1.06-84 «Охрана природы. Земли. Классификация малопродуктивных угодий для землевания», ГОСТ 17.5.3.05-84 «Охрана природы. Рекультивация земель. Общие требования к землеванию» тощо.

Практично відсутні стандарти, які б встановлювали нормативи оптимального співвідношення земельних угідь, хоча до них можна опосередковано віднести деякі державні будівельні норми і правила, що визначають норми відведення земель для тих чи інших видів забудови, зокрема, ДБН 360-92 «Містобудування. Планування та забудова міських і сільських поселень», ДБН Б.2.4-4-97 «Планування і забудова сільських поселень. Планування та забудова малих сільськогосподарських підприємств та селянських (фермерських) господарств», ДБН Б.2.4-1-94 «Планування і забудова сільських поселень», ДБН Б.2.4-3-95 «Планування і забудова сільських поселень. Генеральні плани сільськогосподарських підприємств», СН 468-74 «Нормы отвода земель для железных дорог», СН 474-75 «Нормы отвода земель для мелиоративных каналов», ДБН В.2.3-16-2007 «Споруди транспорту. Норми відведення земельних ділянок для будівництва (реконструкції) автомобільних доріг», СН 452-73 «Нормы отвода земель для магистральных трубопроводов», СН 455-73 «Нормы отвода земель для предприятий рыбного хозяйства», СН 457-74 «Нормы отвода земель для аэропортов», СН 461-74 «Нормы отвода земель для линии связи», СН 465-74 «Нормы отвода земель для электрических

сетей напряжением 0,4 - 500 кВ» тощо.

Стосовно географічної інформації значний інтерес становлять міжнародні стандарти серії ISO 19100, що розробляються комітетом зі стандартизації ISO / TC 211 «Географічна інформація / Геоматика». Метою цього комітету є створення структурованого набору (комплексу) міжнародних стандартів для інформації про об'єкти або явища, що прямо або побічно пов'язані з їх положенням щодо земної поверхні. Для географічної інформації ці міжнародні стандарти встановлюють методи, інструментальні засоби та послуги для збору даних і управління ними (включаючи визначення і опис), а також процеси доступу, придбання, візуалізації, обробки, аналізу та обміну даними в цифровий / електронній формі між різними користувачами і системами. Ці стандарти розробляються із урахуванням існуючих норм для інформаційних технологій та даних, а також забезпечують основу для розвитку проблемно-орієнтованих програм, що використовують географічні дані.

В Україні у відповідній сфері функціонує технічний комітет зі стандартизації ТК 103 «Географічна інформація / Геоматика». У 2009 році затверджено перший національний стандарт України ДСТУ ISO 19101:2009 «Географічна інформація. Еталонна модель (ISO 19101:2002, IDT)».

Закон України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 01.12.2005 № 3164-IV вводить поняття технічного регламенту - закону України або нормативно-правового акту, прийнятого Кабінетом Міністрів України, у якому визначено характеристики продукції або пов'язані з нею процеси чи способи виробництва, а також вимоги до послуг, включаючи відповідні положення, дотримання яких є обов'язковим.

Постановою Кабінету Міністрів України від 10.06.2009 № 583 «Про доповнення переліків центральних органів виконавчої влади, на які покладаються розроблення технічних регламентів і функції технічного регулювання у визначених сферах діяльності» перелік центральних органів виконавчої влади, на які покладається розроблення технічних регламентів, було доповнено позицією «Держкомзем», а у переліку центральних органів виконавчої влади, на які покладаються функції технічного регулювання у визначених сферах діяльності, було відзначено, що Держкомзем

здійснює згадане регулювання у сферах землеустрою, охорони земель, оцінки земель, моніторингу земель, а також державного земельного кадастру.

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.

Нормативи екологічної безпеки включають: граничнодопустимі концентрації (ГДК) шкідливих речовин в атмосферному повітрі, поверхневих та підземних водах, ґрунтах, біооб'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.

До групи ресурсо-господарських нормативів та правил входять: нормативи використання природних ресурсів; нормативи споживання ресурсів як сировини виробничого призначення, питомі нормативи утворення відходів; нормативи використання вторинних ресурсів; нормативи утилізації відходів виробництва та ін.

Таким чином, на сьогодні в Україні створено нормативно-правові передумови для регулювання відносин, пов'язаних із технічною регламентацією та оцінкою відповідності у земельно-кадастровій сфері, хоча проекти відповідних технічних регламентів дотепер не розроблено.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

РОЗДІЛ ІІІ
ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

1.1. ЗЕМЛЕВПОРЯДНІ МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

Основною складовою землевпорядних механізмів управління землекористуванням є 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;
- установлення 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, лісогосподарського, 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

Національний університет водного господарства та природокористування

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.

Національний університет водного господарства та природокористування

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 пар- кування транспортних засобів;
- вимог до забезпечення експлуатації інженерно-транспортної

Національний університет водного господарства та природокористування

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.

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 приватизації 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,

Національний університет водного господарства та природокористування

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.

Специфіка земельних відносин полягає в наявності значного числа обтяжень і обмежень прав для власників та користувачів земельних ділянок.

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

Національний університет водного господарства та природокористування

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 можуть відноситися [105]:

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

Національний університет водного господарства та природокористування

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 землевласників і землекористувачів: порушились їхні межі, площі, організація виробництва, території.

Так, за роки земельної реформи в Україні землекористувачів і землевласників 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-

Національний університет водного господарства та природокористування

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 грунтово-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.

Національний університет водного господарства та природокористування

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 напрямами використання, обновити планово-картографічний матеріал та розробити проекти землеустрою з коригуванням сівозмін і розробкою бізнес-планів на кожне господарство.

В основі проекту землеустрою господарства повинна знаходитись агроекологічна 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

Національний університет водного господарства та природокористування

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 планово-картографічні матеріали.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що в ході земельної реформи органи управління земельними ресурсами не використовували землеустрій, як один із основних механізмів управління.

3.2. ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ НА ЗАСАДАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Зонування здійснюється за відповідними принципами на основі вибраних дослідником ознак (критеріях). Принципи і ознаки зонування - поняття різні, змішувати їх не можна. Принципи - ті логічні правила, найважливіші методичні положення, яких потрібно дотримуватися при проведенні будь-якого типу, виду чи різновиду зонування. Під ознаками (класифікаційними) зонування розуміють ті вибрані і обґрунтовані дослідником ознаки, на основі яких відбувається поділ територіальних одиниць при індивідуальному зонуванні та класифікація (типізація) територіальних одиниць різного рангу при типологічному зонуванні [31, с. 81].

На основі узагальнення методичних положень різнорідних видів природничого зонування пропонуються такі основні принципи при зонування земель:

- зонування має проводитися з врахуванням ландшафтної структури території та якісної характеристики земель;
- забезпечення екологічних пріоритетів землекористування;
- врахування існуючої забудови, транспортної та інженерної інфраструктури, а також особливих елементів містобудівної структури в межах населеного пункту, забезпечення його реконструкції і розвитку на основі раціонального природокористування і

ресурсозбереження;

- визначення для кожної територіальної зони (підзони) землевпорядного регламенту, яким встановлюються сукупність видів та умов використання земельних ділянок, а також допустимої їх зміни;
- встановлення правового режиму для кожної територіальної зони в розрахунку на його застосування в рівній мірі до всіх розташованих в її межах земельних ділянок;
- ув'язку меж зон з межами основних землеволодінь і землекористувань;
- сума виділених при зонуванні територіальних одиниць має відповідати площі розчленованих земель при індивідуальному виді зонування або об'ємові у випадку типологічного зонування;
- ознаки, за якими проводиться розподіл земель (чи класифікуються територіальні одиниці), мають бути такими, аби кожна точка (територіальна одиниця) попадала лише в одну із виокремлених категорій;
- класифікаційна ознака може змінюватися від одного ступеня зонування до іншого.

Отже, важливе значення мають класифікаційні ознаки зонування. Адже вірний підбір тих чи інших ознак по суті визначає зміст і глибину зонування земель. Ознаки, які пропонується покласти в основу зонування земель такі: розподіл земель за категоріями, придатність земель для використання в галузях економіки, придатність ґрунтів сільськогосподарських угідь для вирощування сільськогосподарських культур, склад ландшафтних комплексів та земельних угідь, потреба в тих чи інших земельних угіддях у певному регіоні, правовий статус земель та ін.

Класифікаційні ознаки зонування тісно пов'язані з логічними варіантами зонування. При здійсненні різних видів природничого зонування використовуються три логічні варіанти: А, Б і В.

У проектній практиці переважно застосовують логічні варіанти А і Б. Варіант А передбачає введення в процесі зонування жорстких якісних і кількісних обмежень класифікаційних ознак. Варто відзначити, що цей варіант зонування застосовувати важко, оскільки землі характеризуються як складна багатокомпонентна система.

Варіант Б передбачає виявлення і відособлення земельних одиниць спочатку за однією ознакою, потім вводиться друга ознака,

третя і т. д. Також використовується варіант В з біфуркацією (роздвоєнням) ознак.

Ми вважаємо, що в Україні найбільш широко застосовуватиметься система однорядного типологічного зонування земель з перевагою логічного варіанту з Б - з класифікаційними ознаками, що вводяться послідовно, а також варіанту В - з біфуркацією (роздвоєнням) ознак.

При здійсненні зонування земель проводиться науково обґрунтований розподіл територій з різним господарським та функціональним призначенням, правовим режимом використання і прогноз їх використання в майбутньому. Тому зонування земель має спиратися на всебічне вивчення морфології ландшафтів, з тим щоби знайти найкраще (оптимальне) застосування кожній морфологічній одиниці з одного боку, а з другого - знайти для кожного господарського використання найбільш адекватні морфологічні одиниці ландшафтів. Також важливо врахувати багатоцільові потреби в різноманітних природних ресурсах відповідно до існуючих та перспективних соціально-економічних програм.

При зонуванні земель в Україні пропонується виокремлення такої системи таксономічних одиниць: зони 1-го порядку (групи земель); зони 2-го порядку (типи земель); зони 3-го порядку (підтипи земель); зони 4-го порядку (види угідь); зони 5-го порядку (земельні ділянки). При практичному втіленні принципу зонування земель запропонована назва «зон різного порядку» може уточнюватися. Наприклад, можуть бути запропоновані більш усталені назви таксономічних одиниць: зона, провінція, округ, підокруг, район, підрайон, місцевість, ареал тощо [31, с. 83].

Всі землі в межах України на найвищому ієрархічному рівні доцільно розділити на три зони 1-го порядку (групи земель), які визначають існування основних функціональних типів сучасного навколишнього природного середовища: агроландшафтну (сільськогосподарську), середовищестабілізуючу (екологічну) і призначену для забудови та розташування об'єктів галузей економіки - сельбищну (урбаністичну). Класифікаційні ознаки зонування являють собою розподіл земель за категоріями.

Відповідно до наших наукових розробок співвідношення між цими зонами 1-го порядку для рівнинної частини України складає відповідно як 45-50, 30-35 і 15-20%. Для гірських територій площа

Національний університет водного господарства та природокористування

земель другої групи Зони 1-го порядку збільшується до 50-60% і відповідно зменшується площа земель першої групи до 20-25%. Наведені цифри коригуються із-за специфіки ландшафтно-екологічної структури і соціально-економічних умов конкретного регіону.

Такий підхід дає можливість обґрунтувати пропозиції щодо науково обґрунтованої організації використання й охорони земель, їх перерозподілу між галузями економіки з урахуванням потреб сільського, лісового і водного господарств, промисловості, транспорту, енергетики, територіального розвитку населених пунктів, земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення.

Агроландшафтну групу земель зони 1-го порядку складають землі категорії сільськогосподарського призначення. Це агроландшафти, що потребують для існування й розвитку постійної значної енергетичної підтримки людиною, території з дуже збідненим біорізноманіттям, виснажені і захімізовані. Товарне аграрне виробництво має бути розміщене головним чином на родючих, високопродуктивних та екологічно стійких земельних угіддях, а показники сільськогосподарської освоє- ності та розораності доведені до екологічних нормативів. Тут найважливішими є землі з особливо цінними ґрунтами, які є головним національним багатством України. Використання їх повинно бути виключно землеробським. З погіршенням якісних характеристик цих ґрунтів особливо цінні землі послідовно змінюються (трансформуються) на землі середньої якості і врешті-решт в деградовані та малопродуктивні землі. На межі між деградованими і малопродуктивними землями та землями середньої якості (в межах останніх) знаходяться особливо гірші землі, які в певних регіонах при недостатній площі деградованих та малопродуктивних земель можуть бути резервом для несільськогосподарського використання. Деградовані та малопродуктивні землі, і особливо ті, що перебувають у кризовому та передкризовому стані, передбачаються під консервацію.

У подальшому розподіляються землі цієї групи зони 1-го порядку на зони 2-го порядку - сільськогосподарського та виробничо-господарського використання, а в межах сільськогоспо-

Національний університет водного господарства та природокористування

дарської зони 2-го порядку, враховуючи з придатність ґрунтів для вирощування сільськогосподарських культур, виділяються такі зони 3-го порядку:

- польова;
- ґрунтозахисна;
- садівнича;
- сіножате-пасовищна;
- спеціальна - для вирощування лікарських рослин, квітів, розсадників;
- змішана;
- для використання закритого ґрунту (теплиці, парники);
- для наукового використання;
- для індивідуального та колективного використання.

У межах польової, ґрунтозахисної та сіножате-пасовищної зон 3-го порядку доцільно виділити зони 4-го порядку, або три еколого-технологічні групи земель (ЕТГ). Такий поділ покладено в основу контурно-меліоративної організації території (КМОТ):

- землі I ЕТГ складають повнопрофільні та слабодеградо- вані ґрунти на плато та схилах до 3°, які при необхідності використовуються для розміщення зерно-паро-просапних сівозмін і вирощування культур за інтенсивними технологіями;
- землі II ЕТГ - схили 3-5° зі слабо- та середньодеградованими ґрунтами, які використовуються із застосуванням біологічних принципів землеробства для вирощування культур суцільного посіву і багаторічних трав, тобто, зерно-трав'яних або трав'яно-зернових сівозмін;
- землі крутістю від 5 до 7° складають III ЕТГ, які підлягають залуженню.

Садівничу зону 3-го порядку за інтенсивністю і характером використання також поділяють на зони 4-го порядку - три еко- лого-технологічні групи. До I ЕТГ відносяться багаторічні насадження на схилах до 5°, в межах якої насадження розміщають прямолінійно або прямолінійними відрізками; до II ЕТГ - на схилах 5-10°, де проводять контурне розміщення насаджень паралельно горизонталям; до III ЕТГ - схили 10°, які переважно терасують під насадження.

Середовищестабілізуючу групу земель зони 1-го порядку представляють землі, що мають екологічне значення, а саме землі

Національний університет водного господарства та природокористування

категорій лісогосподарського призначення, водного фонду, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення.

У структурі землекористування середовищестабілізуючі території займають майже 23% території України. Крім того, вони розташовані дуже нерівномірно, складаючи понад 50% у Гірських Карпатах і близько 5% у Сухостеповій природно-сільськогосподарській зоні [31]. Такий же нерівномірний локально-острівний характер розташування мають природні території, що охороняються державою. За останні десятиріччя площа об'єктів природно-заповідного фонду України збільшилась більше як удвічі і складає зараз до 4% території України (міжнародний рівень - 5% і більше). Існуюча мережа природно-заповідного фонду не повністю забезпечує вирішення актуальних завдань охорони природи та не відображає різноманітність земельних ресурсів України, а тому потребує перегляду.

У межах цієї групи земель зони 1-го порядку доцільно виокремити такі зони 2-го порядку:

- заповідну, яка включає такі зони 3-го порядку: заповідна; заповідно-рекреаційна; природоохоронна - природні об'єкти; природоохоронна - штучно створені об'єкти. У межах зон 3-го порядку доцільно виділити такі функціональні зони 4-го порядку: експозиційна, наукова, адміністративно-господарська;
- оздоровчу, яка включає такі зони 3-го порядку: курортно-санаторна; лікувально-оздоровча місцевість;
- рекреаційну, яка включає такі зони 3-го порядку: дачна; для організації відпочинку населення; для проведення туризму та спортивних заходів. У межах зон 3-го порядку можна виділити такі зони 4-го порядку: заповідна, зона стаціонарної рекреації, зону регульованої рекреації, господарська зона;
- історико-культурну, яка включає такі зони 3-го порядку: археологічну; історичну; об'єктів монументального мистецтва; об'єктів архітектури та містобудування; об'єктів садово-паркового мистецтва; об'єктів науки і техніки; ландшафтну. У межах зон 3-го порядку доцільно виділити такі функціональні зони 4-го порядку: наукову, навчальну, екскурсійну та охоронну;
- лісогосподарську, яка включає такі зони 3-го порядку: виробничу (виробництво деревини), захисну (у природоохоронних

Національний університет водного господарства та природокористування

та біологічних потребах);

- водогосподарську, яка включає такі зони 3-го порядку: виробничу (виробництво риби); захисну (захисну природоохоронну і у біологічних цілях); спеціальну.

Заповідні зони призначені для створення та функціонування об'єктів природно-заповідного фонду і їх охорони; оздоровчі - для будівництва та обслуговування оздоровчих закладів, а також інших об'єктів, пов'язаних з використанням родовищ мінеральних, термальних вод, лікувальних грязей, біошофіту, озокериту та використання інших природних ресурсів з оздоровчою метою; рекреаційні - для проведення спортивних та туристичних заходів і для організації відпочинку населення; історико-культурні - для збереження і утримання об'єктів історико-культурної спадщини та проведення історичних досліджень; лісогосподарські - для ведення лісового господарства та будівництва і обслуговування господарських будівель і споруд, пов'язаних з веденням лісового господарства, а також для розміщення лісомеліоративних станцій; водогосподарські - для догляду за водними об'єктами, гідротехнічними і гідрометричними спорудами та ін.

Селищну чи урбаністичну групу земель зони 1-го порядку представляють землі, які призначені для забудови та розташування об'єктів галузей економіки, а саме таких категорій за цільовим призначенням: житлової та громадської забудови, землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Сельбищне землекористування на сьогодні є нераціональним і витратним. Щільність міського населення і житлового фонду у містах у 2-3 рази нижча нормативної, а щільність міської забудови не перевищує 55% нормативної. Ряд галузей відзначається надмірною землеємністю. Так, не менше 40% території підприємств чорної металургії і теплоенергетики займають відвали, хвостосховища, шлаконакопичувачі та інші вмістилища. Широке застосування відкритого способу добування корисних копалин призводить до знищення ґрунтового покриву на значних площах. В той же час постійно зменшуються площі рекультивації порушених земель.

Оптимізація використання земель цієї групи носить господарський характер і буде спрямована на реалізацію державної

Національний університет водного господарства та природокористування

політики щодо зменшення техногенного навантаження у найбільших промислових районах, де зосереджено надмірна кількість великих підприємств, та вивільнення територій від техногенного навантаження. Нове реформування має передбачати рівномірніше розміщення продуктивних сил на території країни, різке зростання господарської та культурної ролі малих та середніх міст і сільських поселень, малих і середніх підприємств і виробництв блокомодульного типу з високим рівнем використання джерел енергії, розосередження вторинних і малих первинних джерел виробничих ресурсів.

У межах цієї групи земель зони 1-го порядку доцільно виділити такі зони 2-го порядку:

- житлову;
- суспільно-ділову;
- виробничу;
- наукову та науково-виробничу;
- інженерної та транспортної інфраструктури;
- для розміщення військових об’єктів;
- спеціального призначення.

Зонуванням житлових зон встановлюються вимоги до [55, с. 11-12]:

- щільності забудови:
- основних параметрів інженерно-транспортних комунікацій, зелених насаджень, пішохідних шляхів, санітарно-захисних розривів і інших структурних елементів нерухомості в містобудуванні;
- розташування соціально-побутових і культурних об’єктів для обслуговування жителів;
- умов використання земель у межах охоронних і санітарно-захисних зон, зон особливого режиму використання земель, а також до порядку відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, яких вони можуть зазнати із-за встановлення таких зон;
- умов передачі в оренду земельних ділянок, на яких розташовані об’єкти реконструкції застарілого (амортизованого) житлового фонду та умов справляння орендної плати за ці земельні ділянки на період будівництва;
- порядку і обсягів компенсаційних виплат власникам земельних ділянок приватної власності з об’єктами застарілого житлового

Національний університет водного господарства та природокористування

фонду у разі виникнення потреби у таких землях згідно із затвердженою містобудівною документацією;

- напрямів тимчасового використання земельних ділянок, що належать до зони перспективної забудови, тощо.

У межах житлової зони 2-го порядку доцільно виділити такі зони 3-го порядку [85, с. 21-23]:

- забудови індивідуальними житловими будинками;
- забудови малоповерховими житловими будинками;
- забудови середньоповерховими житловими будинками;
- забудови багатоповерховими житловими будинками;
- забудови інших видів;
- перспективного використання;
- рекреаційних територій, які зайняті міськими лісами, скверами, парками, міськими садами, ставками, озерами, водоймищами, пляжами; зон в межах інших територій, які використовуються і призначені для відпочинку, туризму, занять фізичною культурою й спортом;
- територій, які особливо охороняються, і куди входять землі, що мають особливе природоохоронне, наукове, історико-культурне, естетичне, рекреаційне, оздоровче та інше особливо цінне значення.

Національний університет водного господарства та природокористування

У житлових зонах допускається розміщення:

- окремо розташованих, убудованих або прибудованих об'єктів соціального й комунально-побутового призначення;
- об'єктів охорони здоров'я;
- об'єктів дошкільної, початкової загальної і середньої (повної) загальної освіти;
- культових споруд;
- стоянок автомобільного транспорту;
- гаражів;
- об'єктів, пов'язаних із проживанням громадян;
- територій, призначених для ведення садівництва й дачного господарства;

Суспільно-ділові зони призначені для розміщення об'єктів охорони здоров'я, культури, торгівлі, громадського харчування, соціального й комунально-побутового призначення, підприємницької діяльності, об'єктів середнього професійного й вищого професійного утворення, адміністративних, науково-дослідних

установ, культових будинків, стоянок автомобільного транспорту, об'єктів ділового, фінансового призначення, інших об'єктів, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності громадян. В суспільно-ділові зони можуть включатися житлові будинки, готелі, підземні й багатоповерхові гаражі.

У межах суспільно-ділової зони 2-го порядку доцільно виділити такі зони 3-го порядку:

- ділового, суспільного й комерційного призначення;
- розміщення об'єктів соціального й комунально-побутового призначення;
- обслуговування об'єктів, необхідних для здійснення виробничої й підприємницької діяльності;
- суспільно-ділові інших видів.

Виробничі зони, зони інженерної й транспортної інфраструктури призначені для розміщення промислових, комунальних і складських об'єктів, об'єктів інженерної й транспортної інфраструктури (споруд і комунікацій залізничного і автомобільного транспорту, зв'язку) і встановлення санітарно-захисних зон таких об'єктів.

У межах виробничої зони, зон інженерної й транспортної інфраструктур 2-го порядку виділяються такі зони 3-го порядку:

- виробничі (розміщення виробничих об'єктів з різними нормативами впливу на навколишнє природне середовище);
- комунальні (розміщення комунальних і складських об'єктів, об'єктів житлово-комунального господарства, об'єктів транспорту, об'єктів оптової торгівлі);

3- для розміщення та експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель та споруд підприємств з видобування та переробки корисних копалин. У цій зоні виділяються такі Зони 3-го порядку - з видобування і переробки корисних копалин відкритим способом; з видобування та переробки корисних копалин закритим способом; для зберігання відходів добувної промисловості (порушені землі);

- інші види зон виробничої, інженерної й транспортної інфраструктури.

У межах території великих міст визначаються зони для розміщення і розвитку наукових установ, що залежать від характеру дослідницької діяльності та специфіки виробництва.

У межах наукової та науково-виробничої зони 2-го порядку

Національний університет водного господарства та природокористування

виділяються такі зони 3-го порядку: наукова; науково-виробнича.

У межах зони 2-го порядку призначеної для розміщення військових об'єктів виділяються такі зони 3-го порядку для розміщення і постійної діяльності:

- Збройних Сил України;
- установ Служби безпеки України;
- охорони державного кордону;
- органів виконання покарань;
- органів цивільного захисту населення;
- спеціальної служби транспорту;
- для розміщення і діяльності іноземних військових формувань.

У межах зони 2-го порядку спеціального призначення виділяються такі зони 3-го порядку:

- під цвинтарями, крематоріями, скотомогильниками, об'єктами розміщення відходів споживання;
- під іншими об'єктами, розміщення яких може бути забезпечено тільки шляхом виділення зазначених зон і неприпустимо в інших територіальних зонах.

У межах зон 3-го порядку можуть бути виділені зони 4-го порядку, що відповідають видам угідь за шифром графи форми №6-зем., а також зони 5-го порядку - земельні ділянки.

Очевидно, що зонування земель має здійснюватися з різною деталізацією, тобто повинно проводитися на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, з відмінностями у завданнях та механізмах практичного застосування.

Конкретні варіанти зонування земель залежать від багатьох факторів: існуючої системи землекористування, природної структури ландшафтів, історичної спадщини, соціальних потреб тощо. Вважаємо, що усі принципові питання щодо зонування земель мають вирішуватися з широким залученням громадськості та реалізуватися під її контролем.

3.3. СВІТОВИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ЗЕМЛЕВПОРЯДНИХ МЕХАНІЗМІВ

Земельне адміністрування в Європі та Північній Америці відрізняється як між собою та і від інших країн. З історичної точки

Національний університет водного господарства та природокористування

зору системи країн Європи можна згрупувати у такі сім'ї, як «Наполеонівська», «Марії Терези», нордична та Сполученого Королівства. Проте в межах цих сімей система кожної країни пройшла суттєвий період еволюції, характерний лише їй. Європейський Союз визнає, що всі члени-країни мають різні земельні ринки. І хоч люди вільно пересуваються у межах країн-членів, справи, пов'язані з майном, все ще регулюються судами національної юрисдикції, між якими є суттєві відмінності [31, с. 93].

В цілому, системи зонування Європи можна поділити на три категорії за адміністративними структурами:

1) місцева структура (муніципальна);
2) національна структура (державна установа або міністерство);
3) відсутність такої структури.

Нижче наводяться приклади кожної форми земельного адміністрування:

1) місцева: Іспанія, Швеція, Німеччина, Канада, Австрія.
2) державна: Хорватія, Ісландія, Данія, Фінляндія, Угорщина, Румунія, Словенія, Азербайджан.
3) відсутність адміністративної структури: Македонія, Чеська республіка, Молдова, Словаччина, Вірменія.

Багато розвинутих країн (Франція, Німеччина, Нідерланди та інші) використовують дворівневу систему зонування.

Перший рівень охоплює суцільну територію муніципалітету, забезпечуючи стратегією його зростання та розвитку. На цьому рівні визначене цільове призначення земельної ділянки допомагає муніципалітету приймати рішення, які зобов'язані враховувати громадські послуги (системи транспортування, комунальна сфера).

Другий рівень (у Німеччині він називається «План забудови муніципальної території») охоплює як весь муніципалітет, так і певні його частини, такі як центр міста, планування вулиць та розподіл землі. На цьому рівні детальніше відображені плани, які виконані на першому рівні, а також показана безпосереднє «зонування». У Німеччині саме на цьому рівні визначаються обмеження на висоту будівель та споруд та щільність будівництва. Документація цього другого рівня має силу місцевого законодавства і є обов'язковою як для місцевих органів влади, так і для приватних власників земельних ділянок та інвесторів. Чималої популярності

Національний університет водного господарства та природокористування

набув механізм так званого «зонінгу», поширений в Сполучених Штатах Америки та ряді країн Європи, де він є загальноприйнятою формою місцевого законодавчого регулювання використання земель міста. Вперше він був введений в Лос-Анджелесі в 1909 р., а отримав законодавчого статусу в Нью-Йорку в 1916 р. У 1924 р. були підготовлені законодавчі стандарти для штатів і місцевих общин. Вони стали основою для законодавчих встановлень з зонування. В теперішній час у США такі встановлення поширюються на 98% всіх міст, які досягли кількості жителів понад 10 тис. осіб. На думку фахівців, саме зонінг вдало втілює в конкретній стислій формі громадські та державні засади про демократизму та юридичної досконалості управління використанням територій. Зонінг за своєю природою може вживатися як у сполученні з довгостроковим професійним плануванням (практика «майстер-плану»), так і самостійно, виконуючи при цьому певні функції планувального проекту. З плином часу зонінг зазнає змін і вдосконалень.

Система зонування в США грунтувалася на концепціях зонування Німеччини. Німеччина також запровадила стандарти ведення комерційної діяльності в житлових районах.

Німеччина до цього часу практикує цей гнучкий підхід до зонування, хоча практика США наразі абсолютно відрізняється від оригінальної практики. В той час як Німеччина практикує обмеження кількості будівель та споруд на гектар землі, закони зонування США регулюють розмір земельних ділянок та майже повністю забороняють ведення комерційної діяльності в житлових районах.

Набутий досвід зонування земель в США, Німеччині, Франції, Швеції та інших країнах переконливо свідчить, що відкритість усіх дозвільних процедур та прогнозованість їх результатів, максимальна можливість врахування громадської думки, виключення корупційних явищ, зваженість остаточних рішень, які забезпечуються цим управлінським механізмом, цілком виправдовують витрати на нього. Підприємець і інвестор можуть одержати весь обсяг інформації про наявні обмеження й ризики в кожні зони.

В цих країнах правила зонування дуже конкретні. Ступінь деталізації правового режиму кожної зони досить висока. Правилами зонування, відповідно до усталеної практики їх застосування,

Національний університет водного господарства та природокористування

мають визначатись межі використання конкретної земельної ділянки з урахуванням її місця розташування та умов можливого використання земельного масиву, в межах якого вона розміщена - обмеження просторових характеристик, допустимість забудови та інших видів використання, кількість поверхів та просторове планування тощо. Зонування земель за наявності незаперечних механізмів громадського контролю є фактором надійної реалізації довгострокових планів розвитку цих територій, збереження цінних природних ландшафтів та поліпшення стану навколишнього природного середовища, дбайливого ставлення до культурних пам'яток та цілісності історичних ареалів.

Концепція землекористування та зонування є досить простою: термін «землекористування» означає: дозволене цільове призначення для конкретної земельної ділянки. Це, безперечно, більше декларативне твердження, ніж заборона. Самі по собі різні види цільового призначення широко описуються для різноманітних категорій землі. Серед земельних ділянок приватної власності розрізняють чотири ємні категорії: житлового, комерційного, промислового та сільськогосподарського цільового призначення. Усі інші види цільового призначення стосуються земельних ділянок, на яких громадськість не може вести будівельні роботи. До останніх відносяться незабудовані території, парки, пам'ятники, транспортні системи, а також території, на яких розташоване майно, що використовується у державних цілях, наприклад, школи. Зонуванням в межах виділених однорідних зон встановлюється особливий земельно-правовий режим здійснення землекористування.

Наприклад, житловому цільовому призначенню відповідає земельна ділянка з найкращими умовам для проживання людей. Комерційному призначенню відповідає земельна ділянка, місце розташування якої є сприятливим для ведення підприємницької діяльності. Промисловому призначенню відповідає земельна ділянка, яка розташована поза межами центра міста, на санітарно-захисній відстані від житлової зони. Сільськогосподарському цільовому призначенню, як правило, відповідають земельні ділянки, які історично мали сільськогосподарське цільове призначення та використовуються для сільськогосподарського виробництва.

Історично так склалося, що в усьому світі існує тенденція до перетворення земельних ділянок з сільськогосподарським цільовим

Національний університет водного господарства та природокористування

призначенням, розташованих в межах кордонів муніципалітету, на земельні ділянки з іншим, більш прибутковим цільовим призначенням, таким як комерційне або житлове. По суті, зонування використовується в якості дозвільної системи, яка запобігає нанесенню будь-якої шкоди існуючим житловим або офісним приміщенням новою забудовою.

Зонування включає низку правил, які впливають як на землю, так і на будівлі та споруди, та описує вид діяльності, прийнятної для ведення на конкретній земельній ділянці. Наприклад, земельна ділянка, яка за зонуванням має житлове цільове призначення, може надалі бути розподіленою на підзони, такі як «R-1»8 - для земельних ділянок, на яких можуть бути розташовані будинки для однієї сім'ї; «R-2» - для земельних ділянок з будинками для багатьох сімей, такі як міські будинки (двоповерхові будинки, з суміжною стіною), та «R-3» - для квартир висо- коповерхових будинків. Зонування також враховує висоту об'єктів містобудування, розмір площі, яку вони займають на земельній ділянці, та місце розташування об'єктів містобудування на конкретній ділянці (відстань від будівлі або споруди до фронтальної дороги або до бокових меж землеволодіння).

Земельні ділянки з комерційним цільовим призначенням надалі підлягають різноманітним умовам «зонування», таким як обмеження розміру поверхів, вимоги до ландшафту та паркування і навіть сутності підприємницької діяльності, яку можна провадити на даній земельній ділянці. Наприклад, до будівництва розважальних об'єктів може висуватися вимога їх розташування на певній застережливій відстані від шкіл. Отже, «зонування» виконує функцію обмеження загального цільового призначення земельної ділянки.

Якщо в Америці до Другої світової війни відсоток власників автомобілів був невисоким у великих містах, то з початком будівництва систем магістралей між штатами відбулися зміни, почалася тенденція, яка з тих пір вийшла з під контролю. Наприклад у Сан-Франциско, в якому мешкають 780 тис. осіб, кожного дня приїжджає близько півтора мільйона людей з передмістя на роботу. Тобто, кожного робочого дня населення міста зростає втричі.

Для вирішення цієї проблеми було прийнято негайне рішення про будівництво офісних приміщень та промислових підприємств в

Національний університет водного господарства та природокористування

передмісті. Компанії з великою кількістю співробітників почали переїжджати з центра міста та оселятися у передмісті. Проте, знову-таки, провінційні містечка застосовували звичайну практику зонування, тобто ізоляцію комерційного майна (зокрема, великих офісних приміщень) від житлових районів, що призвело до проблем з транспортним рухом в межах передмістя. Зараз люди подорожують з новіших та менших віддалених передмість до старіших та більших передмість, в яких розташовані офісні центри.

Розглянемо типову ситуацію для міст на зразок Сан-Франциско у вечірній час: всі працівники, зокрема й з прилеглих міст, їдуть додому з роботи, залишаючи суєтний центр міста практично безлюдним. З метою вирішення цих проблем сучасний підхід до здійснення політики зонування в Америці передбачає підвищений контроль уряду штату над питаннями зонування, хоч воно зазвичай, вирішується місцевими органами влади. Подібний підхід практикують у Німеччині.

Візуально зонування найчастіше зображується як карта, яку приймає муніципалітет (надає їй законної сили). Прийняття карти визначає певні права власника земельної ділянки. Ознайомившись з картою, громада може легко побачити, як відбувається розподіл земельних ділянок в межах громадської території за цільовим призначенням, а міський планувальник може побачити взаємне розташування земельних ділянок з певним цільовим призначенням по відношенню до земельних ділянок з іншим цільовим призначення, до магістралей, великих мереж комунальних послуг та до транспортних послуг. «Зонування», з іншого боку, поєднує як графічне маркування на карті (земельні ділянки типу «R-1» одним кольором та земельні ділянки типу «R-2» - іншим), так і перелік конкретних правил для різних компонентів «зонування», таких як висота будівель, відстань до межі землеволодіння (бокової та фронтальної), вимоги до розташування тротуарів, вимоги до зелених насаджень навколо комерційної власності, тощо.

Протягом останніх декількох років низка європейських країн прийняли систему стратегічного планування, що витікає з загальної політики, яку започаткувало Сполучене Королівство. Система відрізняється від систем більшості країн, оскільки кожний власник майна повинен мати не лише право власності або оренди земельної ділянки, але й окреме право планування («дозвіл на планування»).

На будь-яке нове будівництво і суттєву зміну цільового призначення майна вимагає отримання дозволу на планування. Несуттєві зміни виду цільового призначення вважаються «дозволеним будівництвом» і не вимагають дозволу на планування.

Містобудівне законодавство у зарубіжних країнах з ринковою економікою засновано на визнанні за суспільством в особі загальнодержавних або місцевих органів влади права контролювати земельних власників відносно характеру використання належних їм земельних ділянок і прогнозованих змін цього використання.

Світовий досвід показує, що в процесі розвитку суспільних відносин, вдосконалення механізмів взаємного узгодження інтересів в різних країнах, при безумовному збереженні корінних прав приватної власності на землю та її оренди, було вироблено певні процедури державного і громадського регулювання, які сьогодні діють досить ефективно в суспільних інтересах. В умовах ринкових відносин передових країн демократичність та ефективність регулювання міського землекористування забезпечується шляхом:

- встановлення чіткого регламенту прийняття рішень щодо використання територій та їх реалізації в управлінській діяльності;
- недогматичного ставлення до запланованих заздалегідь планувальних рішень, можливості оперативного внесення до них необхідних змін, але з додержанням чіткого процедурного регламенту;
- відкритості планувальної діяльності (тобто кожному громадянину, власнику, інвестору доступний весь необхідний йому обсяг інформації);
- розвитку свідомості загалу власників і кожного з них (розуміння індивідуальних і групових інтересів та необхідності їх узгодження з державними і громадськими інтересами, обов'язкової відповідальності за порушення цього принципу), що є результатом багаторічної практики.

Виходячи з цього, у більшості розвинутих країн для міст існує дворівнева система планувальної документації. Перший рівень охоплює всю територію міста, визначає стратегію містобудівного розвитку. Основні типи та умови використання землі і його рішення є обов'язковими лише для муніципалітету.

Другий рівень (у Німеччині, Франції, Нідерландах він має назву «плани використання території») може охоплювати як всю, так і частину території міста (міський район, декілька вулиць, кварталів

Національний університет водного господарства та природокористування

або земельних ділянок). Він визначає конкретні форми реалізації рішень, що прийняті на першому рівні, детальне зонування території, перелік можливих видів її використання, основні параметри дозволеної забудови земельних ділянок. Документація цього рівня має статус місцевого закону і є обов'язковою як для місцевої адміністрації, так і для громадян. У Німеччині на цьому рівні регламентується кількість поверхів і висота будинків, щільність забудови тощо.

Цей місцевий закон встановлює правила розробки, розгляду і затвердження планувальної документації, процедури прийняття рішень щодо використання конкретної ділянки і надання дозволів на будівництво, тобто реалізації плану використання території.

Принципово важливою рисою правил зонінгу є їх загальна доступність. Для забезпечення цього зонінгові правила формулюються, за можливістю, без вживання суто професійної термінології, але в юридично коректній формі, що забезпечує їх використання в судових спорах. Встановлюється чіткий регламент видання, розповсюдження, застосування правил. Кожен власник земельної ділянки, будівлі, потенційний чи реальний інвестор має змогу отримати досить детальну інформацію про зонінгові правила, а при необхідності - уточнити її, внести протест або пропозицію щодо доцільних змін.

В загальному вигляді зміст зонінгових правил полягає у встановленні:

- набору несуперечливих та природно доповнюючих один одного видів використання і забудови територій, специфічних для кожного населеного пункту. Це забезпечує ринкові можливості - відносно широкий діапазон функціонального використання земельних ділянок;
- меж розташування цього набору на частинах території населеного пункту, які характеризуються єдністю умов використання та забудови, тобто зонуванні цієї території; матеріальним виразом цього процесу є складання зонінгової карти;
- єдиних для кожної зони норм і стандартів використання та забудови території. Ці норми і стандарти стосуються кожної земельної ділянки, розташованої в межах певної зони. Для найбільш розповсюджених видів будівництва відповідність цим нормам і стандартам є достатньою умовою для здійснення будівництва;

Національний університет водного господарства та природокористування

- окремих видів використання території, які здатні значно впливати на архітектурний вигляд міста та життєдіяльність населення і в зв'язку з цим потребують більш суворого державного регулювання і планувального контролю, тобто отримання спеціального дозволу на використання та забудову земель;
- процедури отримання цього спеціального дозволу;
- порядку використання існуючих земельних ділянок, будівель і споруд, які на сьогодні не відповідають зонінговим вимогам, та процедур, за допомогою яких має поступово досягатися підвищення рівня цієї відповідності шляхом зміни видів використання і забудови, реконструкції будівель тощо;
- процедур реалізації зонінгу, включаючи інституційні засади, участь громадськості тощо.

Правилами зонінгу враховується,що в межах тих чи інших зон існують земельні ділянки, будівлі, які за параметрами, характером використання не відповідають вимогам, встановленим для цих зон. Ця вимушена невідповідність документально фіксується і юридично закріплюється як фактичне розходження з вимогами, яке лишатиметься й надалі.

Щодо вільних територій, які підлягають освоєнню, правила зонінгу виступають інформаційною основою для інвесторів при визначенні намірів та плануванні капіталовкладень, спрощують процедури прийняття рішень, одержання дозволів на забудову або інше використання землі. З матеріалів зонінгу кожен може отримати необхідний мінімум відомостей про режим використання тих чи інших міських земель, без звернень до офіційних осіб попередньо визначитись щодо можливостей і місця розташування бажаного об'єкту, порядку вирішення юридичних питань тощо.

На територіях, які вже цілком або переважно забудовані, встановлення і чітке додержання правил зонінгу створює для власників землі і будівель гарантії сталого їх використання, тобто збереження і підвищення вартості їх власності, що в свою чергу сприяє активізації інвестицій в землю та в будівництво. Зонінгові правила захищають цінність певних існуючих видів використання землі й тим, що гарантують її власникам та землекористувачам обов'язковість додержання тих же правил їх сусідами, що виключає можливість небажаних змін у використанні прилеглих територій. Зонінгові правила визначають оптимальні рішення щодо

Національний університет водного господарства та природокористування

майбутнього використання землі в районах застарілої, амортизованої забудови. Шляхом встановлення нових видів дозволеного використання і забудови земель вони стимулюють прискорення реконструкції цих районів. Такий ефект збільшуватиметься, якщо система податкового законодавства враховує вартість нерухомості, виходячи не з існуючої, а з потенційної забудови земельних ділянок.

У Нью-Йорку налічується приблизно 800 тис. земельних ділянок розміром від 300 кв. м до 10 і більше гектарів (промислові підприємства). У власності міста, штату, федерального уряду знаходиться близько 10 тис. ділянок, на яких розташовані установи загального користування (школи, поліцейські дільниці тощо), та ще 25 тис. ділянок, від яких практично відмовились власники (за законом, місто набуває право власності на ділянку, за яку протягом двох років не сплачується податок). Кожного року Головний архітектор міста одержує приблизно 2 тис. заявок на будівництво нових та істотну перебудову існуючих будівель і до 12 тис. заявок від власників, які бажають реконструювати свої будинки або встановити нове обладнання. З цих заявок приблизно 150 потребують спеціального дозволу та ще 150 містять прохання про відступ від вимог зонінгу. Вирішення цих питань за процедурою, встановленою зонінговими правилами, потребує від 6 до 18 місяців, тому є досить коштовним, зважаючи на витрачений час. Решта заявок задовольняється після того, як співробітники служби Головного архітектора розглянуть проекти будівництва чи реконструкції та переконаються, що ці проекти відповідають зонінговим вимогам. Такий розгляд потребує кількох днів у випадках реконструкції будинків, кількох тижнів - при будівництві невеликих житлових чи торгівельних об’єктів, 2-3 місяців - якщо розглядається проект багатоквартирного житлового будинку або офісу.

Те ж саме стосується випадків, коли власник бажає змінити вид використання земельної ділянки або будинку чи його окремих частин, якщо цей вид дозволений зонінгом. Таким чином застарілі та неприбуткові види використання швидко замінюються, стимулюються інвестиції і забезпечується добрий стан забудови. Переважна частина території міста (до 90%) характеризується високою економічною активністю. Застарілі й незаселені будинки, незабудовані ділянки характерні лише для найбідніших районів

Нью-Йорку, де відсутні умови прибуткового використання землі та необхідні урядові субсидії.

Правила містять розгалужену процедурну частину стосовно зонування території та вимог до утворення, зміни меж і використання земельних ділянок, будівель у кожній зоні, а також щодо внесення змін до зонінгу в разі необхідності.

Як показує зарубіжний досвід, зонінгові правила можуть містити спеціальні умови забудови земельних ділянок, які стимулюють вирішення певних програм муніципального розвитку.

Неодмінною умовою функціонування зонінгу є участь громадськості, в першу чергу - заінтересованих суб'єктів, в розгляді питань і підготовці рішень щодо зонінгу. Це забезпечується регламентом громадського інформування про започаткування зонінгу та про можливе внесення змін до нього, встановленням обов'язкової процедури громадського обговорення тощо. Чітко визначається, які саме питання не можуть бути вирішені без громадської участі, урахування громадських та особистих пропозицій, зауважень і протестів. Оскільки практика демонструє перманентний характер таких змін у зонінгу, його слід розглядати як мобільний і досить гнучкий вид управлінського механізму, який оперативно реагує на соціально- економічну кон'юнктуру і зміни громадських пріоритетів.

Разом з тим, чіткий регламент виключає можливість додаткового втручання з боку чиновників місцевої адміністрації, проявів волюнтаризму, зловживань тощо. Забезпечується взаємний контроль громадян і органів влади щодо діяльності з використання території, що є поширеним принципом західної демократії.

Якщо власник вважає, що зонінгові правила надто обмежують можливості функціонального використання його ділянки, внаслідок чого він не зможе здійснювати бажаної діяльності чи не отримає очікуваного зиску, або на його думку будинок через встановлені обмеження виявиться погано спроектованим чи погіршаться умови його експлуатації, він має право оскаржити застосування вимог правил до його земельної ділянки або до проекту його будинку.

В США є детальна юридична процедура розгляду таких апеляцій. Вона містить п'ять основних етапів: подання прохання, оповіщення громадськості, підготовка рекомендацій компетентними органами, публічні слухання, прийняття рішення. При поданні

Національний університет водного господарства та природокористування

прохання власник сплачує встановлену суму грошей. Її частина використовується для публікацій в місцевій пресі апеляції і дати слухань у муніципалітеті. Особисто інформуються власники прилеглих земельних ділянок. Апеляція розглядається представниками міських служб. Кожен відділ дає висновок про підвідомчі йому аспекти (транспорт, водогін, каналізація тощо). Після цього складається зведений висновок.

Рішення приймається членами міської Ради шляхом голосування. В деяких містах для рішення достатньо звичайної більшості голосів, в інших необхідно 2/3 або навіть 3/4 голосів. Останнє співвідношення приймається, якщо певна частина власників суміжних ділянок висловилась проти змін зонування, або якщо отримано негативний висновок експертної комісії. У випадку відмови прохач має право на апеляцію або повторний запит, але не раніш 6 місяців з дня відмови.

Позитивне значення зонінгу для розвитку міської економіки і зацікавленість більшості населення в його рішеннях підтверджується багаторічною практикою світового містобудування. Зонування не є статичним, воно постійно оновлюється, редагується та модернізується в усьому світі. Всім економічно розвиненим країнам властиві два спільні суттєві елементи: активне застосування передових технологій та управління системою зонування експертами, які пройшли відповідні курси навчання. Технології включають використання аерофотографії, цифрового картографування та інформаційних технологій для підтримки містких баз даних.

Містобудівне регулювання землекористування у Російській Федерації полягає у встановленні різних містобудівних вимог до землекористування в містах. Ця процедура має загальні риси з регулюванням забудови методом зонування в США. Містобудівне регулювання закріплене в нормах Земельного й Містобудівного кодексів Російської Федерації. Воно зводиться до проведення зонування території поселень і встановленню для земельних ділянок, що перебувають у межах тієї або іншої зони певних вимог по їхньому використанню й забудові. Дані обмеження й вимоги впливають на вибір найбільш ефективного використання земельної ділянки, тому що воно може бути визначене тільки в рамках установлених містобудівним регулюванням норм. Згідно Земель-

Національний університет водного господарства та природокористування

ного кодексу, порядок використання земель поселень визначається відповідно до зонування їх територій. Територія поселення в межах його адміністративних границь ділиться на територіальні зони. Процедуру виділення зон звичайно називають містобудівним зонуванням території. Так, наприклад, у Москві під містобудівним зонуванням розуміється встановлення обов'язкових вимог до функціонального використання (призначенню), забудові й ландшафтної організації території. Для цілей містобудівного зонування виділяють такі територіальні одиниці як планувальний район, квартал і ділянка території міста.

У містах виділяють територіальні зони, що відповідають наступним основним видам використання території: зони житлової, суспільно-ділової й виробничої забудови; зони інженерних і транспортних інфраструктур; рекреаційні зони; зони сільськогосподарського використання й спеціального призначення; зони військових об'єктів і інших видів використання землі.

Але розподіл території може бути іншим залежно від історичних особливостей містобудівного розвитку й освоєння території.

Зонування території затверджуються й змінюються нормативними правовими актами органів місцевого самоврядування.

Основними нормативними документами, що регулюють використання землі й містобудівний процес у містах повинні стати правила землекористування й забудови. Дані правила, а також, розроблені виходячи із цих правил містобудівні регламенти, визначають види дозволеного використання земельної ділянки, відповідно до яких може бути освоєний (забудований, використаний) кожна земельна ділянка в місті. Дозволене використання - це використання земельної ділянки відповідно до обов'язкових вимог і обмеженнями до стану й припустимим змінам стану земельної ділянки й розташованих на ньому інших об'єктів нерухомості, установленими на підставі містобудівної документації, сервітутів, і інших обмежень, що випливають із законодавства.

Дозволене використання може включати обмеження висоти й щільності забудови, припустимі зміни функціонального використання й параметрів земельної ділянки й розташованих на ньому інших об'єктів нерухомості, збереження зелених насаджень, заборона видів користування, що виявляють негативний вплив на здоров'я людини, обмеження прав на використання земельної

Національний університет водного господарства та природокористування

ділянки та ін. Перелік вимог, що включаються в дозволене використання земельної ділянки, установлюється незалежно від виду прав на дану земельну ділянку.

Пряме перенесення та впровадження іноземних принципів зонування в Україну є не лише нерозумним, а й не практичним. Як і в інших країнах, зонування в Україні має відображати її політичну історію, культуру, а також відповідати потребам економіки держави. Україна має прийняти власні закони у сфері зонування, які відображатимуть національні інтереси держави. Розробка законодавства має проводитися у світлі визнання того факту, що Україна на багато років відстає від впровадження прийнятих у західних країнах норм зонування. При зонуванні земель можуть встановлюватися такі типи землекористування, як сільськогосподарський, промисловий, суспільно-комерційний, житловий, лісо- і водогосподарчий, історико-культурний, рекреаційний та ін. Тобто, досить перспективним видається запровадження механізмів різнорідного - екологічного, сільськогосподарського та урбаністичного зонування земель.

3.4. ОРГАНІЗАЦІЯ ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ НА ЗАСАДАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Організація сталого землекористування полягає в розробленні таких моделей системи землеволодінь і землекористувань, які б забезпечили економічно ефективне та економічно безпечне використання землі людиною і забезпечення її потреб у майбутньому. Ці потреби різноманітні: починаючи від продуктів харчування і закінчуючи місцем проживання, від територій, де може жити і виживати людина, до територій для збереження рослинного і тваринного світу [102, с. 115].

Першочергове завдання планування землекористування - визначити, який вид діяльності, де і коли має застосовуватися. Наявність кількох потенційних користувачів і користувань є основною причиною необхідності досягти оптимального використання землі. Багато країн світу мають обґрунтовану державну політику, програми і плани землекористування. Згідно з такою політикою і програмами майбутні землекористування згруповані й розміщені на певних територіях відповідно до типів землекористування. Беруть до уваги і такі умови, як інтенсивність

Національний університет водного господарства та природокористування

певного типу землекористування (сільське господарство) або розміри і типи забудов (нові міста, індустріальні території, інфраструктура).

Інша концепція планування землекористування посилається на актуальні зміни землекористування і фізичні умови для запланованих земле користувань. Типи землекористування формуються здебільшого в процесі землевпорядного проектування. Відповідальним завданням є просторове визначення видів землекористування, які визначаються при землевпорядному проектуванні, а також поліпшення умов використання та охорони земель.

Приклади такого проектування землекористування - це проекти перерозподілу (зміни цільового використання земель), поліпшення або відновлення якості земель. Ці проекти передбачають не тільки остаточне визначення видів землекористування в різних місцевостях, а й планувальні роботи, потрібні для того, щоб поліпшити фізичні властивості або умови доцільного землекористування. Ці типи проектів характерні для всіх районів, які використовувалися людиною впродовж століть. У минулому проекти землеустрою розглядалися переважно як плани поліпшення ведення господарства, де основними аспектами було покращення експлуатації ґрунтів та водних ресурсів. Пізніше проекти землеустрою почали містити такі елементи, як розширення землекористування, обмін ділянками між фермерами для об'єднання розкиданих земельних ділянок і поліпшення форм і розміру полів. Нині, крім поліпшення умов сільського господарства, постають інші важливі проблеми, зокрема охорона ландшафтів і природи. Плани перерозміщення земель передбачають також використання земель для рекреації і туризму. Замість запровадженого в широкий вжиток терміну «багатофункціональне й інтегроване землекористування», дедалі частіше застосовують інший термін — «стале землекористування».

Ідея сталого розвитку на сучасному етапі є злободенною темою в житті суспільства. Широко відома Комісія Брундтланд визначала сталий розвиток як такий, що розглядає існуючі проблеми, не ризикуючи можливістю майбутніх поколінь задовольнити свої власні проблеми. Поняття сталості посилається на своєрідний тип подальшого розвитку суспільства і наголошує на важливості того

Національний університет водного господарства та природокористування

факту, що розвиток має відбуватися в такому руслі, щоб існуючі природні ресурси не вичерпувалися, а використовувалися таким чином, щоб гарантувати безперервне їх використання в майбутньому. У звіті Комісії Брундтланд зазначається, що сутність сталого розвитку - це процес змін, в якому використання ресурсів, напрямки інвестицій, орієнтація технологічного розвитку та інституційних змін перебувають у гармонії.

Отже, сталість - це важлива соціальна мета для організації землекористування на різних територіях. На таких територіях відбуваються різні процеси та їх розвиток. Розвиток здійснюється переважно через збільшення масштабів виробництва, впливів інтенсифікації, спеціалізації,

механізації та хімізації. Багато чинників сприяють розвитку за допомогою перелічених заходів, а не через соціально-економічний та технологічний розвиток. Через тісні зв'язки між соціально-економічним розвитком і можливістю доступу до природних ресурсів часто виникають протиріччя між досягненням сталості в довкіллі і економічній чи соціальній сталості. Проте парадокс полягає у тому, що сталості у використанні ресурсів потрібно досягти за рахунок соціально-економічного розвитку. Отже, постає запитання, яким чином компенсувати економічні втрати?

Проблеми, які постають у світі через технологічний та економічний розвиток, створюють реальну загрозу для майбутнього стану земельних ресурсів, тому в їх використанні потрібно ґрунтуватися на концепції сталого розвитку.

Мотивації для проектування сталого землекористування. Дедалі важче стає розв'язувати конфлікти, які назрівають між економічними, соціальними та екологічними проблемами в просторовому вимірі. Чому? Насамперед тому, що існує проблема визначення та аналізу наслідків розвитку землекористування. По-друге, не завжди чітко зрозуміло, які проблеми є пріоритетними. Звідси випливає необхідність глибшого розуміння природи системи організації сталого землекористування.

Важливість аналізу потенційних і наявних впливів політики та її пропозицій і необхідність забезпечення точною інформацією тих осіб, які ухвалюють рішення, потребує такої системи, яка може бути інтегрованою у процес землевпорядного проектування. Тому визначення і аналіз впливів на довкілля можна вважати елементом

Національний університет водного господарства та природокористування

підготовки до землевпорядного проектування сталого землекористування.

Оцінювання змісту розвитку сталого землекористування полягає в тому, щоб визначити впливи і конфлікти політики на цей процес та подати альтернативні пропозиції.

Науково обґрунтована стратегія просторового розвитку є важливою частиною організації сталого землекористування в межах сталого розвитку, що враховує, зокрема, необхідність зменшення рівня викидів діоксиду вуглецю, інші екологічні цілі, водночас зважаючи на соціально-економічні вимоги та потреби суспільства.

Суспільні небезпеки, відвернення яких є однією з цілей землеустрою, проявляються в абіотичних, біотичних та антропогенних чинниках. Найвиразнішими і найважливішими втратами в сільських територіях є опус- телення, ерозія ґрунтів, забруднення вод, ґрунтів, повітря.

Опустелення є одним із результатів погіршення відносин між людиною і землею. Ерозія ґрунтів є прикладом поєднання невдалої організації землекористування з неправильним управлінням земельними ресурсами.

Природна ерозія посилюється, оскільки людина істотно впливає на великі території, наприклад в Африці, де кожен рік 600 тис. т родючого верхнього шару видувається в океан. Надзвичайно великими є втрати родючого шару, спричинені вітровою та водяною ерозією, і в Україні.

Забруднення ґрунтів і вод тісно пов’язане із соціально-економічним розвитком сучасного суспільства. Через збільшення кількості та інтенсивності підприємств сільськогосподарського виробництва зростає кількість неорганічних та органічних елементів, які забруднюють водно-ґрунтові системи. Так, однією з найістотніших проблем у Північно-Східній Європі є зростаюча кількість інтенсивних тваринницьких господарств.

Наслідком забруднення повітря є кілька явищ, з яких кислотні дощі й парниковий ефект вважаються найбільш руйнівними.

Забруднення повітря має не тільки вагомий прямий вплив на екосистеми, ліси тощо, а й довготривалий вплив через можливі кліматичні зміни. Існує багато небезпек, пов'язаних із цими змінами, зокрема:

- можливе підняття рівня моря;

Національний університет водного господарства та природокористування

- сухі та теплі літа в Середземномор'ї негативно впливатимуть на сільськогосподарські угіддя;
- в арктичній зоні тундра та велика частина постійної мерзлоти зникне, тому рівень вирубувань лісів збільшиться у скандинавських країнах.

Організація сталого землекористування має об'єднувати поняття сталості у політиці та практичному застосуванні, а саме землевпорядному проектуванні, вирішенні та розміщенні різних типів землекористування і проектуванні поліпшення його просторових і фізичних умов.

Отже, *проектування сталого землекористування* - це інструмент розв'язання питань політики землекористування, використання цієї політики для правильного проектування різних типів землекористування і поліпшення його просторових та фізичних умов з метою оптимального використання і охорони природних ресурсів (упродовж тривалого періоду), враховуючи потреби і бажання сучасного і майбутніх поколінь.

На думку нідерландського вченого Г. ван Ліра, традиційні розуміння оптимального використання і охорони земель посилаються на сталість довкілля (охорона природних ресурсів), тоді як виникнення потреб сучасного покоління потребує їх поєднання із соціально-економічною сталістю.

Щоб досягти бажаного результату при плануванні простору для життя людини і територій довкілля, враховуючи промислову діяльність, застосовують системи інтегрованого зонування довкілля при просторовому

плануванні. Таке зонування складається з трьох етапів:

- дослідження існуючої ситуації в довкіллі та просторової структури;
- прийняття адміністративних рішень;
- застосування та виконання ухвалених законодавчо-нормативних актів.

Перший етап полягає у вимірюванні навантаження на довкілля в досліджуваній ділянці, огляді просторової структури і просторових планів. На основі цих результатів ухвалюють рішення щодо розміщення певної діяльності на певних землекористуваннях. Це рішення визначає розміщення і об'єднання ділянок при зонуванні території.

Національний університет водного господарства та природокористування

Часто існує відмінність між наявним і бажаним при визначенні зон довкілля. У цій ситуації теоретично можна зменшити джерело забруднення (наприклад, при встановленні певних обмежень при землекористуванні).

Завдання проектування полягає у створенні балансу між несприятливою для навколишнього природного середовища діяльністю і врахуванням чутливих функцій довкілля.

Потрібно також визначити просторові обмеження у використанні забруднених територій. Наприклад, розвиток житлового масиву можливий за умови зменшення іншого навантаження на довкілля.

Потреба в координуванні охорони довкілля та просторового планування зумовлює переорієнтацію просторового планування. На рівні стратегічного планування просторове планування має просторові реквізити для відповідно спрямованого на довкілля, структурно регульованого процесу. Процеси стратегічного планування є контролюючою і координуючою функцією для планування землекористування, тому планування сталого землекористування має спрямовуватися на стратегічне планування для встановлення відповідного екологічного взірця землекористування.

Отже, організація сталого землекористування має розв’язувати такі питанню:

- призначення та проектування певного виду землекористування повинно розглядатися з меншим наголошенням кількісного аспекту, а більшим - його наслідків. Вирішальним є не стільки питання типу землекористування, а більшою мірою питання наслідків переведення земель з одного типу використання в інший і навпаки;
- ущільнення забудованих територій та пов’язані з цим можливості, які створюються для нового використання;
- підтримка змішаних типів землекористування, беручи до уваги причинно-наслідкові взаємозв’язки.

3.5. ОРГАНІЗАЦІЯ ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

У Німеччині впроваджено кілька поколінь планів і програм, які в певний час послідовно введені як документи діючих концепцій

Національний університет водного господарства та природокористування

розвитку та їх планування.

Плани розвитку земель існують у вигляді текстових і картових частин. Текстові частини містять планові норми, просторові карти конкретизують або тільки пояснюють їх. У текстах і на картах завжди конкретно подаються різні зобов'язання, які не належать до планових норм, вони не є обов'язковими і часом мають тільки пояснювальний характер.

Федеральні землі користуються різними концепціями. Поширеною є концепція централізованого поділу. Тобто центральна місцевість покривається сіткою, яка має надійно гарантувати забезпечення ресурсом населення на всіх рівнях у всіх куточках цієї території.

У Німеччині на першому місці кожного плану певної федеральної землі (в розумінні адміністративної області) стоять загальні завдання, принципи розвитку, кодифікована правова база. Земля Шлезвіг-Гольштейн, наприклад, має «Закон про принципи розвитку землі» [102, с. 48]. Частково загальні принципи описано в законі, а частково внесено в плани та програми. Поняття «Програма» розуміють та формулюють дуже широко, здебільшого як вербальний (виражений усно) інструмент планування, а під планом розуміють конкретний графічний інструмент. Цієї відмінності на практиці, особливо в сфері планування землекористування, не дотримуються. Головна частина багатьох програм містить графіки, у багатьох планах є усні та абстрактні формулювання. Одним із центральних інструментів планування, який також часто вживають разом з такими поняттями, як плани та програми, є планування розвитку. Під плануванням розвитку розуміють просторове планування з відповідними фінансовими показниками та передбачуваними заходами.

Плани розвитку земель беруть участь у процесах становлення земель, регіонів, районів, у прийнятті їх законів. Таким чином обгрунтовуються та беруться до уваги інтереси всіх суспільних груп. Дотримання законодавства є необхідною умовою у прийнятті основ та цілей планування землекористування як на державному рівні, так і на нижчих рівнях просторового планування. Встановлено закони, за якими здійснюється планування землекористування. Організації, які займаються розвитком земель і просторовим порядком, подають звіти. Періодичність виконання

Національний університет водного господарства та природокористування

цих звітів становить 2-5 років, а зміст має відповідати вимогам вищого державного органу просторового порядку і містити:

- періодичні звіти про розвиток просторової структури;
- прогнозування та передбачення просторового розвитку;
- положення про планування землекористування на рівні земель/областей та регіонів;
- положення про просторово-важливе фахове планування;
- наміри та результати проведення заходів;
- інвестування в планові заходи.

Кадастр просторового порядку - картотека та реєстр, в яких подано роз'яснення планування і заходів планування. Цілі просторового порядку та планування землекористування обгрунтовані та підпасовані для підлеглих організацій.

Для впровадження цілей просторового порядку та планування землекористування в землях Нордгайн-Вестфален та Саарланд застосовують такий інструмент, як накази або вимоги планування. Громади або інші носії планування можна примушувати до врахування на їхніх територіях їхніх інтересів. Проте це швидше за все виняток, як правило застосовують формальні способи та методи організації планування за участю носіїв фахового планування та підлеглих. Кожен задум перевіряється на його сумісність із цілями просторового порядку та планування землекористування.

Землевпорядні цілі просторово і часово конкретизуються. Управлінські дії відображені в планових законах та нормах і називаються *просторово-планувальними методами.* Водночас плани і програми землекористування є вирішальними інструментами просторового планування. За їхньою допомогою координується фахове управлін ня плануванням. Заходи здійснюються так, що зміни принципів просторової структури та цілей просторового порядку і планування землекористування узгоджуються.

Розглянемо рівні просторового планування, які існують у Німечз чині, де просторовому плануванню та порядку уряд і населення приділяють найбільше уваги з усіх країн Західної Європи, вважаючи, що *просторове планування* - це зміна, яка впливає не на стан або положення, а на розвиток. У Німеччині існують такі рівні:

1) федеральний просторовий порядок (державнийрівень);
2) рівень федеральної землі;

3) регіональне планування;

4) місцеве планування (на рівні муніципальних утворень).

Просторове планування на рівні регіонів є початковим етапом розвитку планування землекористування. *Регіональне планування* - це високофахове і високоорганізоване планування території планового регіону, при якому цілі просторового порядку та планування ландшафту вдосконалені за участю просторових і ділових комунальних планових носіїв та сформовані в концепції регіонального розвитку.

Носії регіонального планування розробляють на основі планів або програм землепланування за участю суспільних планових носіїв (тобто громадських спілок та об'єднань), регіональних планів (наприклад, регіонального плану просторового порядку), регіональних програм просторового порядку або районних планів розвитку.

Державні організації перевіряють плани на відповідність законній основі, тобто дотримання термінів, методів і способів та їх сумісність з цілями просторового порядку та землепланування. Отримання дозволу через вищі організації землеустрою (або через уряд земель) та ознайомлення громадськості надають плану обов'язкової сили.

Правовою основою для регіонального планування є закон про землекористування, плани, програми землекористування, а також інші фахові закони, правові та адміністративні положення. Планування регіонів певних земель полегшують, узгоджуючи їх між собою. Незважаючи на ці формальні правила, носії регіонального планування мають значну свободу дій. Зокрема, вони повинні:

- брати активну участь у встановленні цілей планування;
- стежити за впровадженням у життя цілей планування та просторового порядку;
- просторово та об'єктивно конкретизувати цілі землеустрою, особливо через доповнення та за потреби через постанови;
- просторово важливе планування передавати (якщо потрібно) після проведення заключних дій та отримання відгуків іншим плановим носіям;
- просторово та об'єктивно координувати комунальне та фахове планування території, регіону;
- консультувати та давати поради іншим плановим носіям.

Національний університет водного господарства та природокористування

Незважаючи на широкі планові повноваження, регіональне планування не має повноважень на територіальні переміщення та не має фінансових засобів, щоб реалізувати плани через впровадження заходів. Воно залежить від різних планових носіїв, особливо від муніципальних утворень та фахових планових носіїв, які можуть безпосередньо впливати на просторовий розвиток.

Існує таке поняття,тяк взяття до уваги зобов'язань щодо всіх суспільних планових носіїв, які не можуть змінювати та обговорювати цілі регіонального планування. Більше того, в деяких землях існують так звані узгоджені зобов'язання, на основі яких вищі організації землеустрою примушують підлаштовувати їхнє планування до ширших цілей землепроек- тування. На землі Північний Рейн-Вестфалія можна впливати на громади через узгоджені вимоги. Плани будівництва мають відповідати плану розвитку території (так тут називають регіональні плани).

Перше покоління регіонального планування в Німеччині належить до 60-х років XX ст. Воно сформувалося на трьох етапах:

- звіти просторового порядку;
- висновки просторового порядку;
- регіональні плани просторового порядку.

Звіт просторового порядку відображав існуючу просторову структуру з її багатозначними елементами та їх переплетіннями, а також тенденції розвитку. *Висновки просторового порядку* оцінювали принципи та цілі планування землекористування. З цих двох етапів походили цілі та заходи для регіону, які в текстовій і графічній формах відтворювалися в *регіональному плані просторового порядку.* Ця триетапна послідовність повинна була висвітлювати процес планування та мати здатність реалізовувати заходи. Нині характерною є інтеграція звіту просторового порядку, висновків та плану як окремих активних носіїв регіонального планування. Наприклад, під час просторових змін землевпорядні висновки або способи та методи просторового порядку можна робити з відхиленням, оскільки за короткий час надрукований план може бути застарілим. Тому регіональний план безперервно оновлюється.

Особливе значення для розроблення та опису регіональних планів має участь муніципалітету, яка здійснюється за два етапи. На першому етапі муніципалітет повідомляє планових носіїв та

Національний університет водного господарства та природокористування

організації про запрошення їх до планового подання. Потім зважуються всі претенденти (одні залишаються, інші вилучаються), тобто все відбувається за так званими виваженими принципами і після цього вже розробляються концепції розвитку для регіону.

З погляду структури, регіональні плани регламентовані та урегульовані в законах землеустрою, у планах розвитку земель або програмах, а також у правових розпорядженнях і наказах. Вони найбільше відповідають планам землекористування і в текстовій частині містять:

- загальні цілі розвитку регіону;
- конкретизовані концепції розвитку території;
- цілі для всіх територій суспільного планування (від охорони природи до житлових питань);
- цілі для окремих місцевостей або центральних регіонів.

У їхній структурі показано також послідовність чергування різних діючих регіональних планів.

Усі регіональні плани обов'язково містять схематичне зображення просторового конкретизування цілей землеустрою і є ядром усіх наступних планів. У деяких землях центральні місцевостг та райони зображуються на окремих, так званих структурних картах у масштабі 1 :500 000 або 1 :200 000. Вони відповідають плановим завданням землеустрою та властивим регіональному плану вимогам. На рівні земель установлюють також головні та центральні місцевості, їхні підцентри. Інші елементи простору відображують на картах використання простору. Наприклад, у Баварії карти «Населені пункти та їх постачання», «Ландшафта та відпочинок», в Гессені - карти «Населені пункти та ландшафт», а також «Дороги та постачання». У сільськогосподарських пріоритетних територіях принципову перевагу має сільськогосподарський користувач перед іншими просторовими претендентами, у водному господарстві - користувач ґрунтовими водами тощо. Отже, ми маємо справу з функціями переваг у просторі для зміни просторових користувачів.

Особливе значення має так звана «охорона вільного простору». Вона стоїть поряд із сільсько- та лісогосподарськими пріоритетними землями, особливо в густозаселених районах, і має екологічно вирівнянні та містобудівельні функції.

Національний університет водного господарства та природокористування

Іспанія з цього погляду має особливо цікавий досвід. Акт LS'92 («Закон про землі», ухвалений у 1992 р.) не змінив фундаментальних характеристик системи менеджменту землекористування, які були запроваджені в Іспанії ще у 1956 р. Система класифікації земель поділяє їх на три класи [102, с. 52].

Рівні планування і плани землекористування:

- *освоєні землі,* тобто землі, які перебувають у вжитку, мають розвинену інфраструктуру, посилено використовуються людиною.
- *придатні для освоєння,* тобто землі, які можна використовувати тепер або в майбутньому. Вони можуть бути у двох формах:

а) землі, використання яких уже внесене до муніципальних планів протягом найближчих періодів (на два або чотири роки), на які поширюється дія програми генерального плану;

б) землі, які використовуватимуться в майбутньому. Точні терміни їх використання ще не визначено.

Непридатні для освоєння, тобто землі, на яких не проводиться і не проводитиметься господарська діяльність. їх поділяють на дві категорії:

а) особливо охоронні території;

б) непродуктивні землі.

Система освоєння земель ґрунтується на загальнокомунальному плануванні й охоплює: генеральний план землекористування; допоміжні стандарти планування; якщо їх немає, то план розподілу меж освоєння земель.

Ці плани є обов'язковими правовими нормами в муніципалітетах, тому їх дія поширюється на всю територію муніципальних земель. Загальноміципальне планування діє згідно із системою класифікації земель при проведенні тих чи інших земельних операцій.

Існують різні плани господарського використання земель, які пропонують конкретні шляхи і етапи освоєння цих земель, відповідно до їх класифікації і природних умов. Ось деякі з них:

- план аналізу земель або частковий план застосовують тоді, коли йдеться про землі другої категорії (придатні для освоєння), які планується використовувати найближчим часом чи у майбутньому;

Національний університет водного господарства та природокористування

- програма заходів щодо освоєння земель застосовують для аналізу земель, якщо ці землі визнано доцільними для розвитку у тій чи іншій сфері господарства;
- план просторового відновлення урбанізованих земель впроваджують, коли виконано положення Генерального плану щодо освоєння земель. Просторові плани дають змогу розвивати інфраструктуру і основні системи землекористування, а також сприяють передачі громадськості непридатних для ведення господарської діяльності земель;
- план детального дослідження земель розробляють з метою наукового вивчення земель.

Якщо застосування головного планування невиправдане і недоцільне, то землі класифікують за індивідуальним Планом поділу меж освоєння земель.

Дія місцевих законів обмежується встановленими межами територій, які класифікують як освоєні землі, оскільки їх доступність та інфраструктура є сприятливими для їх використання та будівництва.

Решта муніципальних земель, що перебувають поза межами освоєних, є непридатними для ведення господарської діяльності і, зокрема, для забудови.

Класифікації земель згідно із Генеральним планом або допоміжними стандартами недостатньо для того, щоб можна було негайно розпочинати освоєння земель, а тому потрібно підготувати похідні плани, які сприятимуть ефективному розвитку і освоєнню земель. Генеральний план може бути директивно запроваджений лише на освоєних землях без розроблення інших планів. Для зручності виокремлюють різні типи освоєних земель (вони вказують, для яких потреб придатні певні земельні ділянки);

- землі сільськогосподарського використання (тип I);
- землі, призначені для забудови (II);
- землі, забудовані і розподілені на зони й райони (III);
- землі зелених зон, які містять відкриті простори та місця громадського відпочинку (IV);
- землі із розвиненою транспортною мережею (V);
- землі, що виконують охоронні та захисні функції, позитивно впливають на здоров'я людей, мають сприятливі умови для будівництва оздоровчих закладів (VI);

Національний університет водного господарства та природокористування

- землі, що мають зручну дорожньо-транспортну структуру та якісні комунальні умови (водопостачання, каналізаційні мережі, електричні мережі та ін.) (VII).

Освоєні землі. Щодо земель, які перебувають у складі освоєних земель, але мають свої специфічні проблеми, то їх врегульовує не стільки Генеральний план, скільки План просторового відновлення урбанізованих земель.

Для земель, придатних для освоєння, Генеральний муніципальний план не буде доведений до кінця, поки не будуть виконані похідні плани.

Непридатні землі. У Генеральному плані закладено, що освоєння не відбуватиметься на непридатних землях. Ці землі можуть бути предметом «Просторових планів захисту і збереження природних екосистем».

Локальне планування освоєння земель має узгоджуватися з місцевим просторовим плануванням. Воно взаємопов'язане із координацією громадської діяльності і приватними підприємцями, метою діяльності яких є створення регіонально, соціально і економічно збалансованої системи розвитку земель. При такому плануванні найбільше використовують Просторовий національний план. Наступний рівень планів містить Просторовий план координації менеджменту земель.

Складання і призначення плану землекористування та його зміст. Фактично регіони мають законодавчу владу над розвитком земель, тобто кожен регіональний парламент може встановлювати адміністративні групи для розгляду і прийняття чи відхилення земельних планів. Проте державне законодавство з цього приводу також містить основні положення, які потрібно враховувати.

Процедура створення Генерального муніципального плану землекористування. Комплекс дворівневої процедури складається із підготовки і затвердження Генерального муніципального плану землекористування.

Перший рівень процедури розглядають на рівні муніципалітету (підготовча робота і затвердження). На цьому рівні в обговоренні можуть брати участь представники громадськості, звичайні громадяни, мешканці муніципалітету. Передбачається розгляд альтернативних планів, інформування громадськості та відкриті дискусії. Є можливість обговорення різних порад та аналізу впливу

Національний університет водного господарства та природокористування

поданого проекту на території, що межують із тією, яка розглядається.

Другий рівень (остаточне затвердження) є компетенцією регіональної влади планування, або муніципальної адміністрації, яка затверджує план відповідно до регіонального законодавства. Проте регіональна влада може і не робити жодних виправлень чи змін, крім випадків, коли порушуються законодавчі акти.

Регіональна влада має право наполягати, щоб генеральні плани були складені за певний час. Якщо ця вимога не виконується, то регіональна влада може вилучити незавершений план і доопрацювати його самостійно.

Процедура створення похідних планів. Місцева влада відповідає також за підготовку похідних планів, програми заходів щодо освоєння земель, планів просторового відновлення урбанізованих земель і часткового плану.

Процедура створення похідних планів є аналогічною до створення Генерального муніципального плану. Її першим кроком є попереднє затвердження на рівні муніципальної влади. Відбувається інформування громадськості, потім - остаточне затвердження.

Щодо часткового плану та Плану просторового відновлення урбанізованих земель, то державний акт вносить пояснення згідно із думкою провінційних столиць, які мають понад 50 тис. жителів. У цьому разі муніципальні адміністрації відповідають за остаточне затвердження. Влада регіонального планування несе відповідальність за остаточне затвердження цих планів уже в муніципалітетах.

Задоволення прохання державної адміністрації про затвердження планів, звернене до муніципальних адміністрацій чи провінційних столиць, які нараховують понад 50 тис. жителів, не має ніякої сили в таких регіонах, як Каталонія, де регіональна влада відповідно до закону має право самостійно затверджувати чи відхиляти похідні плани.

Зрештою, саме муніципальна адміністрація відповідає за затвердження Плану наукового вивчення земель і проекту розвитку земель.

Земельні закони і зміст планування землекористування. Плани мають законний статус регулятивних стандартів, внутрішньо

Національний університет водного господарства та природокористування

узгоджуються між собою і розташовуються в суворій ієрархічній послідовності. Найголовнішим у системі планування розвитку земель є Генеральний план або допоміжні стандарти планування. Один із них має бути підготовлений ще до розроблення похідних планів. Похідні стандарти підпорядковані Генеральному муніципальному плану. Зміст планів відповідає їхнім функціям:

а) інтегрований менеджмент розвитку територій муніципалітетів - функціям генерального муніципального планування;

б) похідні плани відповідно мають функції планування рішень, взаємопов'язаних із різними класами земель.

Офіційний доступ громадськості до планів. Щойно затверджені плани землекористування публікуються в пресі. Кожен громадянин може їх прочитати і отримати додаткову інформацію у відділі зв’язків з громадськістю в муніципальному уряді.

Громадяни мають право отримати письмове повідомлення від муніципального уряду впродовж місяця після звернення у відділ зв’язків з громадськістю щодо найкращого використання землі, що перебуває у їхній власності.

Перед складанням плану проекту розвитку завершують попереднє планування. Відповідно до обставин, дозволи на забудову та перерозподіл землі призупиняють на період, що не перевищує року, за який буде підготовлено план.

Якщо місцеве населення не погоджується з деякими пунктами Генерального муніципального плану або Плану просторового відновлення урбанізованих земель, то похідний план виносять для громадського аналізу впродовж 30 днів, щоб громадськість могла подати свої пропозиції та запитання або альтернативні плани.

Період від офіційного узгодження плану землекористування до набуття чинності. Найекстенсивніша процедура має завжди узгоджуватися з Генеральним муніципальним планом.

Процес розгляду і впровадження планів можна показати на прикладі похідних планів. їх затвердження розпочинається з попереднього затвердження муніципальною адміністрацією впродовж трьох місяців після подання документації до муніципальних відділів з планування. Положення планів можна узгоджувати і затверджувати (попередньо) протягом року, проте це

Національний університет водного господарства та природокористування

відбувається значно швидше. У наступні три місяці плани остаточно затверджують.

Данія. Сучасна кадастрова система країни ґрунтується насамперед на детальній інформації про кожну земельну ділянку.

Планування та контроль за розвитком землекористування. Акт планування покладає відповідальність за просторове планування на міністра навколишнього середовища, 14 регіональних та 275 місцевих рад. Цей документ набрав чинності в 1992 р. і є витоком реформи 1975 р. у сфері планування та адміністративної реформи 1970 р.

Характерною ознакою системи планування в Данії є обов'язкові для регіональної та муніципальної влади встановлення, введення в дію, зміна елементів системи планування та встановлення регулювання на використання земельних ресурсів на територіях, на які поширюється її компетенція. Плани змінюються кожні чотири роки.

Цілі планування:

1) переконатися, що планування синтезує інтереси суспільства щодо просторового розподілу та використання землі;

2) переконатися, що планування сприяє захисту навколишнього природного середовища та природних ресурсів у державі, беручи до уваги неможливість втручання в установлений розвиток суспільства та повагу до умов людського життя.

Очевидно, що процеси планування є дуже політизованими, тому їх основою, є публічне обговорення та врівноваження протилежних інтересів.

Основи планування. Основним елементом системи планування є поділ країни на три зони: міські, сільські та рекреаційні. У міських та рекреаційних зонах розвиток дозволяється в межах планування, встановленого поточним регулюванням. У сільських зонах, на які припадає майже 90 % території, розвиток або інші зміни використання землі, які не стосуються сільського господарства, заборонені або потребують спеціального дозволу, узгодженого з плануванням і зональним регулюванням. Передача сільських територій у міські передбачає виконання юридично обов'язкових місцевих планів та визначення майбутнього розміру податку на землю, який сплачуватиме власник нерухомості після зміни типу землекористування.

Національний університет водного господарства та природокористування

Датська система планування має значно децентралізовану трирівневу структуру, що охоплює такі рівні: національний, регіональний та місцевий. Управлінська компетенція перенесена переважно на регіональний та особливо місцевий рівні. Система планування ґрунтується на основних принципах контролю, планові рішення на нижчих рівнях не повинні суперечити плановим рішенням вищого рівня.

Основи політики планування. На *національному рівні* нормативні документи уряду щодо політики планування подано переважно в доповіді з питань національного планування, яку міністр навколишнього середовища подає на розгляд парламенту після кожних виборів. Доповідь з національного планування 1992 р. розглядалася як стратегія розвитку Данії до 2018 р. на основі аналізу принципових цілей Данії в процесі загальноєвропейського розвитку. Ця доповідь визначає стратегічні цілі та дії стосовно планування міст, руху, туризму тощо та міжнародних відносин.

Міністр навколишнього середовища може також втручатися в процеси планування на місцевому рівні. До його компетенції належить введення в дію обов'язкових директив національною планування з метою впровадження нормативних документів у галузі планування.

На *регіональному рівні* регіональні плани охоплюють нормативні документи, карти га регулювання з питань управління земельними ресурсами і розробляються з урахуванням особливостей розвитку конкретного регіону. Плани мають містити: регулювання для міст, розташування великих публічних споруд, великих торговельних центрів, основних магістралей і споруд інфраструктури, розміщення найбільших підприємств та корпорацій, на які поширюються спеціальні вимоги щодо навколишнього середовища, і отже, регулювання з використання сільських і рекреаційних земель та охорони навколишнього природного середовища.

На *місцевому рівні* муніципальні плани розробляються на основі нормативних актів, карт регулювання з управління земельними ресурсами, оцінювання теперішнього та майбутнього використання землі, економічних ресурсів з обов’язковим урахуванням місцевих детальних планів. Плани зумовлюють майбутній розвиток муніципалітету щодо умов житла та праці, а також охорони

Національний університет водного господарства та природокористування

довкілля, розвиток будівельної інфраструктури та надання державних і приватних послуг.

Плани здійснюють за допомогою двох основних функцій:

- політичного інструменту як стратегічного елементу контролю розвитку та використання навколишнього середовища;
- юридичного інструменту як взірця управління землекористуванням.

Муніципалітети мають право та обов'язок втілювати місцеві детальні плани. Ці обов'язкові місцеві плани містять карти та детальне регулювання землекористування на невеликі території. Місцеві детальні плани складаються з метою втілення в життя концепцій розвитку та надходження капіталовкладень. Місцеві влади можуть також розробляти такі плани, якщо є потреба у детальному регулюванні. Плани мають силу закону і, отже, є обов'язковими для виконання землевласниками, але вони стосуються лише майбутніх трансакцій.

Забезпечення та управління планами. Регіональні, муніципальні та детальні місцеві плани мають подаватися на загальне обговорення, перевірку та затвердження до остаточного впровадження. Це забезпечує участь громадськості в плануванні на всіх рівнях. Проте не існує права на апеляцію або особисте тлумачення змісту обов'язкового місцевого плану, введеного в дію. Остаточне введення планів у дію здійснюють відповідні державні та місцеві ради. Після цього не передбачається жодної компенсації землевласникам за будь-які обмеження розвитку, зумовлені цими планами.

Процедури участі населення, згадані вище, відповідають вимогам законодавства. Якщо проект розвитку повністю відповідає вимогам введеної в дію регуляції планування, то не буде ніяких затримок щодо його впровадження. Контроль за відповідністю прийнятих регулювань планування виявляється в наданні дозволів на будівництво. Регулювання, що вводяться системою планування, мають, як правило, характер обмежень. Система може попередити небажаний результат розвитку, проте вона не може гарантувати, що бажаний результат розвитку буде в потрібний час і в потрібному місці, оскільки наміри планування реалізуються здебільшого через приватний розвиток.

Національний університет водного господарства та природокористування

Якщо проект не відповідає прийнятій системі планування, то або будуть дозволені незначні відхилення, або його буде перероблено для подальшого впровадження. Цей процес передбачає участь громадськості, а можливості розвитку визначаються місцевими радами.

Зрештою, результатом процесів планування є не безпосереднє планування документів, а загальний результат стану речей. Система здійснює контроль відповідного розвитку, який виявляється в наданні дозволів на будівництво, на певне галузеве використання землі. Відповідність системі планування доводиться безпосередньо цим наданням. Це дає можливість контролювати стан і розвиток навколишнього середовища.

Контроль системи планування передбачає також доступність банку даних відповідних видів земпекористування. Метою процесів планування є не тільки синтез інтересів місцевих громад, а й контроль за існуючим та подальшим розвитком і використанням землі. Призначення системи планування полягає ще в поєднанні інтересів суб'єктів приватної власності та суспільних інтересів. З цього погляду кадастрова ідентифікація приватних маєтків і пов'язана з ними інформація про власність, заставу, оцінку відіграє надзвичайно велику роль.

Контроль планування землекористування. Система контролю планування ґрунтується на загальних принципах контролю: плани нижчого рівня не повинні суперечити планам вищого. Регіональні ради відповідають за регіональне планування, наголошуючи на регіональній інфраструктурі та локальних інтересах сільської місцевості. Муніципальні ради здійснюють муніципальне планування, яке полягає у виданні локальних рішень та розвитку сільської місцевості.

Місцеві ради також відповідають за детальне планування підвідомчих їм територій, за надання дозволів на будівництво, яке є результатом контролю системи планування. Міністр навколишнього середовища може впливати на ппанування на регіональному та місцевому рівнях, видаючи накази та надаючи інформацію громадськості, а також безпосередньо здійснюючи його регулювання.

Система контролю планування підтримується такими ділянковими актами використання землі: регулювання сільського

Національний університет водного господарства та природокористування

господарства; захисту навколишнього природного середовища; дорожнього управління; забезпечення водою тощо. Виконання цих актів використання землі забезпечує центральна та місцева влада з урахуванням програм використання землі, які ґрунтуються на загальних засадах розвитку на регіональному і місцевому рівнях.

Більше того, система контролю планування функціонує на основі даних про використання землі, таких як: кадастровий реєстр, реєстр оцінювання нерухомого майна, будівельний та житловий реєстри. Ці реєстри сформовано з метою організації мережі взаємопов'язаних підсистем, які пов'язані з кадастровими та топографічними картами.

Нідерланди. Розуміння значення планування і, зокрема, способу його втілення в життя значною мірою визначається соціальними і культурними чинниками. Саме вони є причиною того, що різні суспільства мають різні ідеї щодо найпридатніших шляхів планування. Теорії планування, як правило, застосовують у кожному суспільстві, але ці теорії пристосовують відповідно до соціальних та культурних обставин. У Нідерландах соціальні, культурні та територіальні обставини зумовили великий вплив держави на планування, особливо в порівнянні його з плануванням в інших країнах Західної Європи. Цей вплив посилений значним за обсягом законодавством у сфері планування, яке набагато полегшує його. Державний вплив, звичайно, не єдина причина існування такого законодавства, адже головним є збалансоване і «прозоре» планування з певних важливих напрямів. Деякі з цих напрямів розробляють у відокремлених сферах планування, інші потребують узгодженого планування.

Взаємозв'язки між плануванням простору, довкілля та водного менеджменту. У Нідерландах основою для найважливіших планів з довкілля є три закони планування:

- закон та постанови про планування простору;
- закон про менеджмент довкілля;
- закон про водний менеджмент.

Система планування в Нідерландах є децентралізованою. На провінційному рівні «провінційний план» реалізує провінційну політику щодо планування міст і сіл.

На місцевому рівні існує кілька форм плану землекористування:

Національний університет водного господарства та природокористування

- структурний план - показовий міський та сільський план, який забезпечує управління плануванням для територій, що охоплюють кілька муніципалітетів;

- муніципалітет може також розробляти структурний план для всієї своєї території чи великої її частини;

- план розміщення, або план землекористування, призначений для сільських чи урбанізованих територій.

При розробленні місцевих планів землекористування беруть до уваги провінційне та державне управління плануванням. Усі плани розробляють відповідні міністерства. Вони є частиною національної державної політики.

План провінції та план зонування розробляє влада провінції. Ці ппани є частиною реальної державної політики.

План розміщення готує муніципальна рада. Він охоплює планування заселення, інфраструктури індустріальних, рекреаційних територій, сільського господарства, портів тощо. Цей план визначає функції землекористування та інші важливі сторони діяльності муніципалітету.

Розробляти структурний план не обов'язково. Його може готувати один муніципалітет для всіх частин території або кілька муніципалітетів, які діють разом. Цей план містить загальний опис бажаного довготермінового розвитку та його фаз разом з картами та поясненнями.

Усі плани землекористування доступні для громадськості. Структурний план може піддаватися громадській інспекції, так само, як і будь- які інші документи політики землекористування.

У процесі підготовки плани обговорюють обрані представники муніципальної ради. Думку громадськості часто беруть до уваги під час публічних слухань, які організовує муніципалітет.

Після того як план набуває форми, в якій його може прийняти муніципальна рада, він зазнає суспільної інспекції впродовж місяця. Кожен громадянин може заявити про свої заперечення та пропозиції.

Муніципальна рада не зобов'язана враховувати ці пропозиції та заперечення, але має інформувати суспільство чи персонально особу, яка їх висунула, про результати розгляду та причини відмови або прийняття пропозиції.

Національний університет водного господарства та природокористування

Особа, чиї пропозиції або заперечення було відхилено, може продовжувати апелювати спочатку до провінційної влади, а пізніше до департаменту диспутів ради держави, яка є найвищим незалежним судом з адміністративною юрисдикцією. Про схвалення плану громадськість інформується через публікацію в офіційній пресі.

Період прийняття «плану розміщення» може становити від 10 до 15 місяців. Він охоплює всі процедурні стадії: від суспільної інспекції до провінційного затвердження. Заперечення проти вже прийнятого плану державна рада може розглядати протягом року.

Засвоївши основні ознаки нідерландських систем планування, можна детальніше проаналізувати плани водного менеджменту та просторові плани на місцевому рівні.

Основні характеристики плану водного менеджменту передбачають:

- забезпечення плану діяльності (місцевого) департаменту водного господарства; цей план показує, які заходи департаменту слід вживати для виконання завдання;
- план повинен ураховувати провінційний план водного менеджменту, який має більш стратегічні ознаки та розподіляє призначення і функції води. Наприклад, первинною функцією ріки може бути судноплавство або її можна використовувати для сільського господарства. Ці функції детально розробляє департамент.

Основні характеристики плану зонування:

- муніципалітет використовує план як основу для видачі ліцензій на будівництво (ліцензії перебувають під юрисдикцією Закону про просторове планування);
- розподіл землекористування; закон не робить істотної різниці між землекористуванням і водокористуванням, тобто земля передбачає також воду;
- цей план призначений для громадян і компаній;
- розробляючи план зонування, муніципальна влада за потреби може консультуватися з департаментом водного господарства.

Із характеристик планів зонування можна зробити такі висновки:

- для однієї і тієї самої місцевості обидва плани враховують інтереси всіх груп і намагаються збалансувати їх при розподілі землекористування;

Національний університет водного господарства та природокористування

- лише план зонування призначений для участі в обговоренні громадян: громадяни можуть апелювати тільки щодо плану зонування, але не щодо плану водного менеджменту;
- виконання плану водного менеджменту покладене на департамент водного господарства.

План водного менеджменту для департаменту водного господарства та план зонування для муніципалітету дають можливість для заснування узгодженої політики з цих питань. З цього випливає, що різні аспекти політики, важливі для фізичного довкілля, можуть розвиватися через два окремі інструменти. Важливою передумовою створення узгодженої політики є координування змісту цих двох планів.

Практичні аспекти планування. З'явились істотні проблеми, які могли б завадити координації планів. Однією із проблем є те, що для однієї і тієї самої території планування відбувається різний поділ: план зонування розрахований на сільськогосподарське землекористування, тоді як план водного менеджменту приділяє увагу функції охорони природи.

Ці труднощі спричинені відмінностями в законах і процедурах, організації та менеджменті, а також в цілях планування.

Традиційно планування водного менеджменту та простору здійснюють різні департаменти. Різна основа планування призводить до розриву між цими двома сферами. Для департаменту водного господарства і муніципалітету це є також інституційною проблемою, оскільки вони є окремими організаціями.

Поверхневі та підземні води є динамічними, вони течуть, тоді як земля і ґрунт залишаються нерухомими. Така відмінність цілком зрозуміла, проте зумовлює різні підходи при визначенні завдання планування. Це пов'язано також з професійною основою та підготовкою планувальників. Загалом фахівці, які працюють у водному менеджменті, мають технічну освіту, тоді як працівники просторового планування - гуманітарну. Це призводить до різних підходів при плануванні методології і процедур.

Шляхи поліпшення координації систем планування. Існування трьох систем планування ускладнює злагоджене планування, але, з іншого боку, воно створює більше можливостей для реалізації політики: три закони мають більше інструментів ніж один. Однак на

Національний університет водного господарства та природокористування

практиці розходження в теорії та методах планування створюють нечіткість у реалізації політики.

Для досягнення кращої координації вважають за потрібне підтримувати та заохочувати розвиток нових концепцій планування. Концепцією, яка може використовуватися як у водному менеджменті, так і в плануванні землекористування, є системний підхід до всіх ресурсів. Використання такої концепції для обох типів планів дасть змогу досягти цілей планування (земле- і водокористування).

Іншою «новою» концепцією є територіально орієнтований підхід, згідно з яким об'єктом планування є не земля чи вода, а проблеми певної території. Відправним пунктом такої методології планування є розгляд інтересів цієї території: чи враховуються інтереси людей, що проживають у цьому районі, чи потрібно їх захищати, чи мають вони особливі бажання та чи можуть ці бажання бути задоволені? Якщо може бути досягнутий консенсус, то можна розробляти всебічний план. Завершальним кроком є підготовка планів з водного менеджменту і землекористування відповідно до принципів та цілей загального плану.

У Нідерландах системи планування довкілля, простору та водний менеджмент пов'язані між собою через вплив на довкілля. Це доведено на державному, провінційному та місцевому рівнях. Проте взаємозалежності між цими трьома сферами планування потребують розвитку узгодженої політики через координацію планів.

Велика Британія. Законодавчі межі для підготовки планів розвитку («development plans») у Великій Британії та Північній Ірландії становлять закони міського та сільського планування (1947- 1990) і Закон про планування і компенсацію (1991 р.).

До планів розвитку землекористування належать:

- структурні плани;
- місцеві плани мінералів та місцеві плани відходів;
- одиничні плани розвитку.

За винятком основних міст Англії і Уельсу, а також повсюдно в Шотландії та Північній Ірландії існують дворівневі плани розвитку, перший рівень - державний, другий - місцевий.

Структурні плани землекористування виконуються для цілих великих адміністративних одиниць регіонального масштабу, а

Національний університет водного господарства та природокористування

локальні забезпечують детальне планування землекористування і розвитку земель на районному рівні.

Місцеві плани мінералів забезпечують детальну політику для розвитку мінеральних ресурсів і їхніх відходів. Місцеві плани відходів забезпечують детальну політику щодо усунення сміття та інших відходів.

Планування землекористування і екологічні ризики. В основних містах (так званих столичних територіях) розробляють окремі індивідуальні *плани, які є* поєднанням структурних і місцевих планів.

Планування землекористування у Великій Британії відіграє важливу роль в управлінні екологічними ризиками. Екологічна політика країни передбачає конкретні заходи оцінювання з метою управління та контролю за відчутними загрозами здоров'ю та якості довкілля.

Планування стосується управління ризиками, оскільки екологічні ризики мають просторові наслідки. Здатність регулювати просторове розміщення джерел ризику було і продовжує бути головним інструментом політики в цій сфері.

Однією з головних небезпек є зберігання чи використання токсичних, вибухово- чи вогненебезпечних речовин, які у разі надзвичайної ситуації можуть негативно впливати на місцеве населення та прилеглі території. Такі надзвичайні ситуації трапляються рідко, але потенційний ризик чи загроза демонструється кількістю основних потенційних катастроф та меншою мірою випадками на окремих територіях Великої Британії.

Території, що є потенційно небезпечними, поширені в усіх частинах країни, проте найнебезпечнішими є території з високою концентрацією підприємств нафтохімічної промисловості.

Роль планування у процесі контролю основних небезпечних ризиків є досить вагомою. Якщо, незважаючи на всі заходи безпеки, надзвичайна ситуація, що передбачає викид шкідливих речовин, виникає, то було б краще, якби кількість людей, яка проживає чи працює на прилеглій території, була меншою, а не більшою.

Політичне визнання ролі планування в процесі контролю за основними небезпечними ризиками було ще у 1972 р. Однак проблема планування полягає у тому, що інформація про існуючі ризики є недостатньою, контроль за новими ризиками обмежений.

Національний університет водного господарства та природокористування

Забруднення земель призводить до ризику пошкодження здоров'я людей та якості довкілля, внаслідок наявності токсичних, вогненебезпечних чи вибухових речовин. Ця загроза може виступати в таких формах:

- викид шкідливих речовин у водойму;
- концентрація токсичних речовин у рослинах;
- вибух метану.

Багато видів діяльності можуть призвести до забруднення. До таких видів діяльності належать:

- розміщення відходів;
- виробництво газу;
- виробництво метану;
- видобування вугілля.

Усі ці види діяльності здійснюються у Великій Британії впродовж тривалого часу. Саме з цієї причини значною є проблема забруднення земель у Великій Британії.

Планування потенційно може бути використане:

- для здійснення певних заходів поза межами забруднених територій;
- для дослідження та усунення забруднення перш ніж певні заходи будуть здійснені;
- для контролю технології будівництва з метою обмеження впливу небезпечних газів.

Першою спробою розв'язати проблему забруднення земель були рекомендації уряду Великої Британії у 70-х роках XX ст. Вони мали намір забезпечити технічне впровадження найкращої практики поводження із забрудненими територіями різних видів, за умови, що такі території є визначеними. У той час вважалося, що забруднення землі є питанням сировинного планування. Проте ціла низка ключових питань залишилася нерозв'язаною, у тому числі те, яким чином забруднені землі мають бути ідентифіковані і хто повинен нести витрати на очищення.

Ці проблеми були висвітлені в критичних доповідях Королівської комісії з питань забруднення довкілля. Палата громад у 1990 р. обрала комітет з питань довкілля. Це зумовило серйозніший погляд уряду на законодавство і в акті з питань захисту довкілля, що був прийнятий у 1990 р.,

Національний університет водного господарства та природокористування

було зроблено застереження, які потребували створення реєстрів потенційно забруднених зон. Пропонувалося створення екологічного агентства як дорадчого центру та центру експертизи, в якому місцева влада відігравала б ключову роль у питаннях забезпечення і планування процесу ухвалення рішень.

Незважаючи на ці пропозиції, до цього часу не існує реальної структури, яка б займалася питаннями забруднення землі у Великій Британії (на відміну від інших країн Європи).

Місцева влада з питань планування дотримується політики, яка полягає у спробі поділу визначення забрудненої землі та землі, що потребує негайного очищення та підтримується грантами на її відтворення.

Основний тиск на планування землекористування чинить обмежена можливість змінити моделі землекористування. Дуже мало нових джерел промислових ризиків виникає кожного року. Небезпечні території існують роками, вони утворилися задовго до того, як почав здійснюватися певний контроль за ризиками. Забруднення землі у Великій Британії було спричинене забрудненнями та розміщенням відходів ще у XIX ст. Забруднена земля здебільшого була забудована, незважаючи на ризик для здоров'я населення.

Визначення ризику є початковою стадією управління ризиком. Визначення потенційного джерела ризику свідчить про те, що він вартий уваги. Отже, для планування землекористування визначення того, що утворює джерело ризику, є дуже важливим для розмежованого планування.

Складність у визначенні ризику виникає внаслідок непевності в науковому оцінюванні можливих нещасних випадків та факту, що зберігання та використання небезпечних матеріалів може бути «прихованою» за нешкідливою ззовні діяльністю (наприклад, при очищенні води використовується хлор).

Основні небезпечні речовини визначені в законодавстві Великої Британії у спеціальному списку. Якщо, наприклад, діяльність передбачає зберігання більш як 10 т хлору, то потрібно застосовувати відповідний контроль.

Зміни у визначенні зон ризику є проблематичними. Території визначаються як ризикові чи не ризикові, незважаючи на їх розміщення чи наближення до населення.

Національний університет водного господарства та природокористування

РОЗДІЛ IV
ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

1.1. ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СТАЛОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Економічний і соціальний розвиток людства опинився у протиріччі з можливостями біосфери. Інтенсифікація виробництва, техногенне навантаження на природні ресурси, у тому числі земельні, негативно впливають на екологічний стан навколишнього природного середовища. Ресурси суші та океану виснажуються, зникають десятки і сотні видів рослин і тварин. Колообіг речовини (геологічний, хімічний, біологічний), який склався на Землі мільйони років назад, порушений пестицидами, промисловими і побутовими відходами, збудниками хвороб та ін. Екосистеми, в яких найтоншими нитками зв'язане живе і неживе, складне і просте, деградують. Сучасна стрімко прогресуюча аграрно-індустріальна цивілізація почала вичерпувати існуючу ресурсно-екологічну нішу та входить в епоху планетарної кризи [9, с. 11]. Під загрозою знаходиться існування сучасної цивілізації.

Як запобігти можливій екологічній катастрофі і як поєднати технічний прогрес, розвиток промисловості і сільського господарства з охороною навколишнього середовища?

У 1992 році в Ріо-де-Жанейро на конференції ООН по навколишньому середовищу і розвитку затверджена декларація по довкіллю та розвитку. Конференція започаткувала ідею сталого розвитку, двадцять сім принципів якої країни світу взяли за основу свого дальшого розвитку. Сталий розвиток запропоновано як альтернативу стихійному. Починаючи з 70-х років минулого століття, вона почала набувати все більшого визнання. Це надзвичайно важлива проблема, яка охоплює вибір шляхів усього людства, окремих країн і регіонів шляхом гармонізації продуктивних сил, забезпечення необхідних потреб усіх членів суспільства за умови збереження і поетапного відтворення цілісності навколишнього природного середовища. Передусім, мова йде про те, що в міжнародному масштабі має функціонувати система сталого розвитку, в основу якої мають бути покладені

інтереси людини, її прагнення жити і творити в гармонії з природою [9, с. 18-21]. Цей документ поставив для всіх країн світу головну мету на майбутнє - просування шляхом сталого розвитку суспільства, за якого задовольняються потреби сучасності без загрози життєдіяльності майбутнім поколінням [88, с. 4].

Сталий розвиток передбачає взаємне узгодження екологічних, економічних та соціальних чинників розвитку [17, с. 25]. Така постановка питання дещо незвична, не завжди узгоджується з виробленими постулатами пріоритету питань захисту навколишнього природного середовища, екологічності організації та функціонування виробництва.

Головне полягає в тому, що боротьба за екологічність виробництва, збереження довкілля не повинна перешкоджати економічному та соціальному розвиткові. На практиці має домінувати інтенсивно-екологічний тип відтворення, за якого застосування факторів інтенсифікації буде здійснюватися в екологічно допустимих межах [81, с. 244-245]. Відповідно до цієї ідеї в міжнародному масштабі має працювати система сталого розвитку, в основу якої треба покласти інтереси людини, її прагнення жити і творити в гармонії з природою. Цей документ ставить для всіх країн світу головну мету на майбутнє - іти шляхом сталого розвитку суспільства, за якого задовольняються потреби сучасності, без загрози майбутнім поколінням, задовольняти свої потреби. При цьому відзначається, що кожна країна повинна мати свій національний шлях соціально-еколого-економічного сталого розвитку.

Україна, як європейська держава, проголосила свої наміри щодо вибору сталого розвитку як стратегічної мети XXI століття. На державному рівні визначення поняття «сталий розвиток» зафіксовано в проекті Концепції сталого розвитку в 1997 році: «Сталий розвиток - це процес гармонізації продуктивних сил, забезпечення задоволення необхідних потреб усіх членів суспільства за умови збереження й поетапного відтворення цілісності природного середовища, створення можливостей для рівноваги між його потенціалом і вимогами людей усіх поколінь» [44, с. 5].

У наукових колах ведеться дискусія з приводу поняття «сталий розвиток», пропонуються різні його варіанти, наприклад, як усталений [7], гармонійний [9, с. 150], еволюційний [77, с. 148],

збалансований [80, с. 3], підтримуваний [92, с.45-46] тощо. Деякі вчені вважають, що поняття сталого розвитку з наукової точки зору не прийнятне, оскільки в природі все змінюється, все тече, а розвиток є проявом нестійкості. Саме тому, вважає Яблоков А.В., поняття стійкості стає двозначним, а сталий розвиток - нонсенсом [83, с. 10]. Підкреслюється, що сама ідея сталого розвитку не несе в собі елементу новизни, оскільки у цьому випадку розглядається невиснажливе природокористування, яке необхідно поєднувати з програмами соціально-економічного розвитку [83, с. 10].

Сталий розвиток є багатогранною концепцією, що охоплює екологічні, економічні, соціальні, демографічні та інші аспекти суспільства. Такий розвиток відповідає потребам сучасних поколінь і не повинен лишати можливості майбутніх поколінь отримати в користування незруйнований екологічний потенціал і відповідне йому навколишнє середовище. Запобігання негативним явищам є найефективнішим і найбільш економічним засобом досягнення екологічно виправданого, збалансованого розвитку [97, с. 31].

Сьогодні перед людством постали глобальні екологічні проблеми: забруднення атмосфери; виснаження озону; зміни клімату; забруднення середовища, в якому мешкає людина; ресурси води та їх якість; деградація земель і лісів; втрати біологічного різноманіття; екологічні ризики; забруднення токсичними хімічними речовинами; небезпечні відходи. Це наслідки, передусім, стихійного зростання технічної могутності суспільства, які, на жаль, ще не всі ліквідуються [50, с. 7].

Ми вважаємо, що поняття сталого розвитку має право на вживання і широке використання, як таке, що передбачає довготривалість, безперервність процесу такого, що не припиняється і не переривається. Результати проведеного нами аналізу свідчать, що в країні склалася вкрай нераціональна структура виробництва і природокористування. Домінують природомісткі галузі промисловості, ресурсо- та енергоємні технології, переважає використання невідновлюваних природних ресурсів, сировинної орієнтації експорту, надмірної концентрації виробництва в окремих районах держави. Нинішня структура економіки в цілому залишається неефективною та екологічно небезпечною [74, 110]. Енергоємність валового внутрішнього продукту у десятки разів перевищує його

енергоємність в передових країнах Європи.

Структурна перебудова економіки відбувається в основному не системно і як нерегульована з точки зору сталості процесу. Зміна економічної системи супроводжується розшаруванням суспільства, використанням природно-виробничого потенціалу для збагачення незначної частини суспільства і масового зубожіння переважної частини населення. За визначеними оцінками, до категорії бідних в Україні належить 27,8% жителів (13,7 млн осіб), до злиденних - 14,2% [29].

Екологічна ситуація в Україні має передкризовий, а на певних територіях кризовий характер. Хоча слід зазначити, що кризовий стан економіки призвів до зниження техногенного навантаження на навколишнє природне середовище, яке все ж таки у 4-5 разів перевищує аналогічний показник розвинутих країн Західної Європи.

Продовжує деградувати основний засіб виробництва в сільському господарстві - земля. Знижується кількість гумусу в ґрунті, підвищуються його кислотність та засоленість, поширюється водна і вітрова ерозія ґрунтів, забруднення їх залишками токсичних речовин та важких металів, багато продуктивних земель не використовуються у виробництві, заростають бур'янами тощо [107, с. 21].

Це свідчить про те, що в умовах України, зокрема у сфері землекористування, проблема забезпечення сталого розвитку набула першочергового значення. Якщо ми хочемо, щоб сьогоднішні і прийдешні покоління могли добре жити і розвиватися, необхідно спрямувати всі зусилля на забезпечення сталого розвитку. Ми вважаємо, що відповідно до принципів Ріо-де-Жанейрської конференції необхідно для кожної галузі виробництва розробити науково обґрунтовану систему сталого розвитку з тим, аби в своїй єдності вони забезпечили перехід всієї держави на цей прогресивний принцип розвитку.

Така система має бути розроблена і для землекористування [2, с. 15-16, 98, с. 36]. При її розробці необхідно враховувати принципи згаданої конференції, а саме:

- турбота про людей має займати центральне місце по забезпеченню сталого розвитку, оскільки вони мають право на здорове й плідне життя в гармонійному поєднанні з природою;

Національний університет водного господарства та природокористування

- право на розвиток має бути реалізованим, щоб забезпечити потреб нинішнього й майбутнього поколінь в областях розвитку і навколишнього середовища;
- для досягнення сталого розвитку захист навколишнього середовища має становити невід'ємну частину процесу розвитку і не може розглядатися у відриві від нього;
- для досягнення сталого розвитку і покращання життя всіх людей потрібно обмежувати і ліквідовувати нежиттєздатні моделі виробництва та споживання, сприяти відповідній демографічній політиці;
- з метою зміцнення діяльності по нарощуванню потенціалу для забезпечення сталого розвитку слід широко використовувати міжнародний досвід по застосуванню нових і новаторських технологій;
- екологічні питання вирішуються найефективніше з участю всіх громадян на відповідному рівні. Кожна людина повинна мати доступ до інформації стосовно навколишнього середовища, якою володіють державні органи, включаючи інформацію про шкідливі матеріали і діяльність в місцях їх проживання, та можливість брати участь у прийнятті рішень;
- повинні прийматися ефективні законодавчі акти щодо навколишнього середовища. Екологічні стандарти, цілі регламентації і пріоритети мають віддзеркалювати екологічні умови й умови розвитку, в яких вони приймаються. Не всі стандарти можуть бути сприйнятливими всіма, виходячи з необхідних економічних і соціальних витрат для їх забезпечення;
- необхідно отримувати або попереджувати будь-яку діяльність, яка спричиняє серйозні екологічні збитки або є шкідливою для здоров'я людини;
- з метою захисту навколишнього середовища необхідно вживати заходи запобігання, відсутність повної наукової упевненості не повинна використовуватися для стримування прийняття економічно ефективних заходів по попередженню погіршення стану навколишнього середовища;
- забруднювач має покривати витрати, пов'язані з забрудненням, в необхідній мірі враховувати суспільні інтереси;
- в раціональному використанні навколишнього середовища і розвитку мають брати активну участь жінки і молодь;

Національний університет водного господарства та природокористування

- корінні жителі покликані відігравати життєво важливу роль в раціональному використанні й поліпшенні навколишнього природного середовища, досягненні сталого розвитку.

Розробка будь-якої наукової системи вимагає визначення тенденцій її розвитку, закономірностей, що відображають причинно-наслідковий зв'язок між явищами, характеризують перебіг певних процесів у суспільстві або природі, наукові принципи побудови системи та показників, за допомогою яких можна визначити рівень її функціонування.

За минулі п'ятнадцять років в системі землекористування нашої країни визначилися такі тенденції:

1. Перебудова системи землекористування призвела до різкого зниження ефективності сільськогосподарського виробництва, погіршення використання землі як основного засобу виробництва.

2. Знизився і до того низький за часів радянської влади рівень життя сільських жителів, турбота про людину праці на селі поки що носить декларативний характер.

3. Продовжує погіршуватися екологічна ситуація при землекористуванні - знижується родючість ґрунту, погіршується його екологічний стан, деградують водні джерела, в багатьох місцевостях чиста питна вода стає дефіцитом, зростає забруднення атмосферного повітря через збільшення викидів автомобільним транспортом.

4. Різко погіршилася демографічна ситуація на селі, смертність перевищує народжуваність, кількість сільських жителів зменшується.

Таким чином, можна сказати, що управління землекористуванням здійснюється неефективно і неекологічно, про що свідчать наслідки екологічного, економічного та демографічного стану в сільськогосподарському виробництві та сільській місцевості.

Вивчення стану системи землекористування в Україні свідчить, що в ній чітко простежуються такі закономірності:

1. Виробництво корисних матеріальних благ і послуг при землекористуванні нерідко супроводжується небажаними екологічними наслідками. Процес виробництва забезпечує одночасне продукування позитивного і негативного. Ця закономірність, що полягає в діалектичній єдності виробництва необхідних матеріаль-

Національний університет
біоресурсів і природокористування
та природокористування

них благ та негативних екологічних явищ, є основною передумовою здійснення управління землекористуванням з врахуванням екологічного фактора.

2. Високоефективне землекористування вимагає постійного удосконалення земельних відносин. На практиці ця закономірність знайшла вираження у зміні форм власності на землю, розподілі її на державну, комунальну і приватну, яка в сільському господарстві стала домінуючою. Великі сільськогосподарські підприємства - радгоспи, колгоспи і міжгосподарські підприємства - реорганізовані в різноманітні форми господарювання. На зміну господарствам з державною власністю на землю прийшли нові агроформування на засадах приватної власності на землю.

3. Постійне прагнення поліпшувати добробут людей та обмеженість землі в обробітку супроводжується безперервним удосконаленням агроекологічної системи, підвищенням рівня її інтенсифікації, антропотехногенного навантаження на агроценоз. Разом з тим її розвиток передбачає необхідність врахування біологічних законів, оскільки в сільському господарстві ми маємо справу з живими організмами - рослинами, тваринами та ін. Ця закономірність вимагає при організації землекористування враховувати біологічні вимоги агроекосистеми, допустимі рівні її антропотехногенного навантаження.

4. Розвиток науково-технічного прогресу в сільському господарстві, посилення його інтенсифікації свідчать, що фактори мають подвійний характер, тобто поряд із забезпеченням підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва призводять до негативних екологічних явищ, деградації і забруднення довкілля. Цю закономірність потрібно враховувати при організації ефективного землекористування.

5. Без необхідного наукового підходу інтенсифікація сільського господарства має негативний вплив на соціальний бік відтворення - умови праці і побуту людей, їх здоров'я, хід відтворення потомства, рекреаційні можливості навколишнього середовища. Цю закономірність необхідно враховувати при розробці наукових принципів системи сталого розвитку землекористування.

6. При землекористуванні економічні й екологічні інтереси, як правило, не збігаються. Прагнення отримати максимальний

Національний університет
водного господарства
та природокористування

економічний ефект нерідко супроводжується порушеннями екологічності виробництва.

7. Екологічність виробництва нерідко залежить від самих учасників виробництва. Ця закономірність вимагає при землекористуванні використовувати такий інструмент, як самоуправління.

8. При сучасному землекористуванні нерідко завдання по екологізації виробництва не визначаються і відповідно організаційно та матеріально-технічно не забезпечуються. Ця закономірність вимагає чітко визначити цілі екологізації, досягнення яких з розумінням справи мають забезпечувати люди.

Головна ціль екологізації землекористування полягає в збереженні навколишнього природного середовища в стані, що не перевищує межі допустимих екологічних порушень.

Таким чином, виявлені тенденції та закономірності сучасного землекористування свідчать, що в Україні вони не відповідають принципам сталого розвитку. Що покласти в основу сталого розвитку в землекористування? Очевидно таку модель землекористування зі співвідношенням угідь в якій и простежувався баланс або рівновага між використанням та відтворенням земельних ресурсів. Таку модель прийнято називати еколого-економічна модель сталого розвитку в землекористуванні.

Обґрунтовується еколого-економічна модель сталого розвитку в землекористуванні України, основна мета розробки якої - досягнути економічно доцільне і екологічно збалансоване використання земельних ресурсів через структурну перебудову господарства та подолання дисбалансу розвитку. В основу моделі покладено провідний принцип природокористування, за якого критерій ефективності господарювання формулюється як «одержання максимальних матеріальних благ з мінімальними витратами і мінімальними порушеннями природного середовища» [51, с. 40, 52, с. 49].

Нами проаналізовано ряд науково-теоретичних проблем, пов’язаних із розробкою такої моделі. Розглянуто принципи та підходи, на яких ґрунтуються основні її положення, і перш за все, класифікація земель за придатністю для використання в галузях економіки та наведено співвідношення між різними групами (категоріями) земель на перспективу до 2015 року в розрізі

Національний університет біоресурсів і природокористування

регіонів. Також при цьому враховувались матеріали наукових публікацій з поставлених питань [1, с. 17, 29, с. 11, 53, 72, с. 45-61, 96, с. 6-7, 59, с. 8, 104, с. 70]. Під середньостроковою перспективою ми розуміємо період до 2015 року, який визначається прогнозним часом збереження існуючих природних умов, перш за все ґрунтових і кліматичних, придатних для експлуатації земельних ресурсів у заданому прогнозованому режимі. Цей період також визначений і проектом Загальнодержавної програми використання та охорони земель. Зазначене в рівній мірі відноситься як до земель сільськогосподарського призначення, так і до земель всіх інших категорій.

Спроби обґрунтування раціональної структури використання земної поверхні здійснюються з різних позицій і в більшості випадків засвідчують необхідність збереження достатньої частки земель, захищених від людського втручання і на яких будуть відбуватися лише природні процеси. Подекуди вони мають діаметрально протилежні позиції.

Зокрема, обґрунтування здійснене з точки зору технологічної науки про форми людських поселень - екістики - відомим фахівцем К. Доксіадісом засвідчує необхідність збереження природних комплексів на значній частині земної поверхні.

Глобальні шаблони К. Доксіадіса розроблені для земної кулі в цілому, з притаманною їй питомою вагою пустель, сельви, прерій тощо, зовсім неприйнятні для умов України, де продуктивні сільськогосподарські землі значно перевищують запропоновані ним 5% земної поверхні. Очевидно, що і нинішня структура земельного фонду планети, в якій сільськогосподарські угіддя займають близько 13% [9, с. 116], також не може слугувати для нас ідеальним орієнтиром. Адже фізико-географічне положення України і особливості її природно-ресурсного потенціалу зумовлюють провідну роль земельного фонду (його частка в структурі природно-ресурсного потенціалу складає 44,4%), як одного із найважливіших ресурсів національного багатства [87, с. 18, 88, с. 85]. Тут сконцентровано 6,7% світових запасів чорноземів [3].

Не відносячи себе до прихильників фізіократії (доктрини, згідно з якою земля й сільське господарство є основними джерелами багатства), вважаємо, що і надалі Україна буде залишатися аграрною країною, оскільки не використати наявний земельно-

ресурсний потенціал означає нехтувати тим багатством яким Природа так щедро наділила Україну. Інша справа, що дійсно ним потрібно адекватно розпорядитися. Як свідчать експертні оцінки, при раціональній структурі землекористування і відповідному науковому та ресурсному забезпеченні сільське господарство України у змозі забезпечити продуктами харчування 140-145 млн осіб [82, 30, с. 23].

Еколого-економічна модель сталого розвитку в землекористуванні України на середньострокову перспективу була розроблена з використанням відомих закономірностей про взаємозв'язки компонентів природного середовища, і зокрема, земельних ресурсів та антропогенного навантаження на них. Як відомо, у біосфері в основі всіх природних процесів знаходиться жива речовина, принципово важливою властивістю якої є самозбереження та відновлення. Доки вона відновлює свої функції, природа самоочищається і відновлюється. У свою чергу, серед живої речовини початковою ланкою всіх процесів і пірамід є рослинний покрив, в силу енергоакумулюючої, геохімічної та інформаційної функцій. Отже, стабілізація його стану є першочерговою обов'язковою умовою виживання людства [27, с. 43].

Тому в основу еколого-економічної моделі покладені методичні підходи, які базуються на класифікації земель за придатністю для використання в різних галузях економіки. У контексті цієї проблеми дуже відповідальним є визначення напрямів і характеру використання земельних ресурсів, які поєднували збалансованість завдань по виробництву сільськогосподарської й іншої продукції з обов'язковим дотриманням умов охорони навколишнього природного середовища в усіх можливих аспектах, з особливим акцентом на збереження ґрунтового покриву і підвищення родючості ґрунтів.

Зазначені підходи до визначення раціонального використання земель передбачають дотримання таких принципів:

- економічна доцільність при екологічній можливості;
- територіальна диференціація видів використання земель залежно від особливостей і характеру природних регіонів;
- урахування регіональної структури земельних угідь і категорій земель за цільовим призначенням;
- взаємна підпорядкованість класифікаційних рівнів залежно

від ступеню прояву показників, що впливають на їхнє класифікаційне положення;

- першочергове визначення можливості інтенсивного використання земель з поступовим зниженням класу придатності до оптимального рівня, зумовленого наявними обмеженнями і незадовільними чинниками.

Економічна доцільність визначається економічним ефектом від виду використання земель (у тому числі орієнтовне встановлення характеру меліоративного впливу на землі для того, щоб їхні природні показники відповідали вимогам такого використання).

Екологічна можливість визначається характером ґрунтового покриву, з акцентом на незадовільні властивості, що впливають на припустимість використання ґрунтів у складі певних угідь.

Принцип територіальної диференціації видів використання заснований на урахуванні природних особливостей регіону, оскільки кліматичні умови і спричинені ними відмінності ґрунтових режимів можуть істотно впливати на придатність і продуктивність ґрунтів.

Врахування регіональної структури земельних угідь (категорій земель за цільовим призначенням) проводиться для встановлення можливого дефіциту певних угідь, потреби у їх збільшенні (або, навпаки, надмірним, понаднормативним, екологічно необгрунтованим їх поширенням) чи доцільністю зменшення.

Підходи до використання земель ранжируються за принципом зменшення їх рейтингу - від кращих до гірших. Віднесення певних земельних ділянок до того чи іншого класу придатності здійснюється з урахуванням конкретної ситуації - не лише екологічної, але й соціально-економічної й особливо виходячи з існуючої структури земельних угідь і потреби в різних угіддях у конкретному регіоні.

У подальшому ми провели розподіл земель на три групи, які визначають існування основних функціональних типів сучасного навколишнього природного середовища: агроландшафтного, середовищестабілізуючого і сельбищного, або призначеного для забудови та розташування об'єктів галузей економіки. Відповідно до наукових розробок автора, співвідношення між цими групами земель для рівнинної частини України прийнято, відповідно, як 45-50, 30-35 і 15-20%. Для гірських територій площа земель другої

групи збільшується до 50-60% і відповідно зменшується площа земель першої групи до 15-20%. Наведені цифри коригуються із-за специфіки ландшафтно-екологічної структури і соціально-економічних умов конкретного регіону.

Такий підхід дозволяє обґрунтувати пропозиції щодо організації використання й охорони земель, їх перерозподілу між галузями економіки з урахуванням потреб сільського, лісового і водного господарств, промисловості, транспорту, енергетики, розвитку сіл, селищ, міст, територій оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення тощо.

Першу групу складають землі сільськогосподарського призначення. Це агроландшафти, що потребують для існування й розвитку постійної значної енергетичної підтримки людиною, території з дуже збідненим біорізноманіттям, виснажені і захімізовані. Тут природні екосистеми витіснені штучними агроекосистемами, в яких поширені рослини й тварини, потрібні людині, корисні тільки їй. Таке заміщення біосфери агросферою супроводжувалося спрощенням трофічних ланцюгів, вимиранням значної кількості тварин і рослин, збідненням і деградацією ґрунтів - одного із найголовніших компонентів біосфери. А чим багатша на види екосистема, тим вона стійкіша. Стійкість агроценозів забезпечується надходженням енергії у вигляді добрив, поливної води, засобів боротьби з бур'янами, шкідниками, захворюваннями тощо.

Сучасні проблеми розвитку аграрного сектору економіки мають, комплексний характер і можуть бути зрозумілими і розв'язаними з урахуванням всієї низки притаманних їм аспектів - соціальних, економічних і екологічних. Філософія сталого розвитку щодо проблеми сільськогосподарського використання земель визначається особливостями даної форми взаємовідносин соціуму з навколишнім природним середовищем і тими функціями, які виконує сільське господарство в суспільних процесах. Проблема сталого розвитку аграрного сектора економіки, що визначається «як можливість забезпечення людини безпечними харчовими продуктами, створення гармонійних умов життя з одночасним збереженням природних ресурсів для сучасних і прийдешніх поколінь», стала одним із головних завдань науки і практики.

Тому при здійснені сільськогосподарської діяльності використання землі, як основного засобу виробництва, потрібно розглядати з ринкових позицій, в поєднанні інтересів рослинництва і тваринництва. Це необхідно передусім для забезпечення продовольчої безпеки держави і відвернення продовольчої залежності шляхом виробництва конкурентоздатної продукції як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках, продукції, що доступна купівельній спроможності споживача. Товарне аграрне виробництво має бути розміщене головним чином на родючих, високопродуктивних та екологічно стійких земельних угіддях, а показники сільськогосподарської освоєності та розораності доведені до екологічних нормативів [6, с. 107, 10, с. 39, 11, с. 145, 13, с. 140].

Важливий елемент моделі сталого землекористування - поліпшення структури землекористування на основі об'єктивної характеристики екологічної ситуації. Практика ставлення до земельного фонду, що склалася, не завжди і не скрізь достатньо екологічно обґрунтована. Тому в умовах, де в аграрному секторі навантаження на агроландшафти нерідко перевищує екологічно припустимі межі, зростає роль обґрунтованого співвідношення угідь, яке залежить від об'єктивної придатності земель.

Роль ґрунтів у біосферних процесах також надзвичайно велика. Вони виконують важливі екологічні функції. Найважливіша з них - ґрунти є середовищем існування мікроорганізмів, грибів, рослин інших живих істот. Тут іде перетворення продуктів розпаду живої речовини на доступні для живлення рослин сполук.

Ґрунт як біокосне тіло витримує без ушкодження відповідний рівень антропогенного навантаження - порядку 12-15 ГДж, а більше того - деградує. Інтенсифікація землеробства сучасними методами виробляє на ґрунт значно більше навантаження - до 20-25 ГДж і навіть 30 ГДж. Тому допускається навантаження на ґрунти при якому ще зберігається гомеостаз біосфери, тобто здатність до відновлювання всіх компонентів біосфери, який неможливий без необхідного мінімуму знову ж таки живої речовини. Хоч теоретично, чим менший рівень антропогенного навантаження на земельні ресурси, тим більшу резистентність (здатність до відтворення) вони мають.

Серед ґрунтів виділяються ті, які мають найвищу родючість, оскільки характеризуються оптимальним набором властивостей.

Національний університет водного господарства та природокористування

Це так звані «особливо цінні ґрунти». Надзвичайно важливим є встановлення площ цих ґрунтів на загальнодержавному та регіональному рівнях, розробка рекомендацій щодо їх використання і охорони та запобігання вилучення для несільськогосподарських потреб [78, с. 1]. Використання особливо цінних ґрунтів є (за рідким виключенням) землеробським, вони підлягають особливій охороні, збереженню та відтворенню їх родючості.

Відповідно до наукових розробок Каналша О.П. і Осипчука С.О. розроблено перелік особливо цінних груп ґрунтів в розрізі природно-сільськогосподарських зон і провінцій, визначено площу таких ґрунтів та їх питому вагу у складі сільськогосподарських угідь та ріллі. Загальна площа сільськогосподарських угідь з особливо цінними ґрунтами складає 11950,7 тис. га (28,6%), у тому числі 10938,6 тис. га їх приходиться на ріллю (33,6%). У складі ріллі обліковується 6962,8 тис. га (21,4%) особливо цінних ґрунтів загальнодержавного рівня і 3975,8 тис. га (12,2%) регіонального рівня [84, с. 35]. Зона їх розповсюдження включає здебільшого Лісостеп і Північний Степ, хоча зустрічаються вони і в інших регіонах України.

Стабільний розвиток та ефективне функціонування національного АПК в свою чергу можливі на основі раціонального використання і всебічної охорони земельних ресурсів, збереження і підвищення родючості ґрунтів. У зв'язку з великими масштабами антропогенних змін у біосфері, погіршенням довкілля і потребою забезпечення людині сприятливих умов існування на чільне місце серед наукових і прикладних екологічних проблем виходить проблема оптимізації тих чи інших природних систем і процесів, і насамперед, земельних ресурсів.

Стратегічним напрямком використання земель сільськогосподарського призначення є їх екологічна оптимізація [74, с. 52, 71, с. 11]. Це перш за все встановлення екологічно доцільних і економічно вигідних співвідношень між різними видами сільськогосподарських угідь. Відомо, що екологічна стійкість агроландшафту безпосередньо залежить від того, скільки в ньому збережено природних фітоценозів. Тобто поліпшення екологічної ситуації вбачається в зниженні питомої ваги орних земель, і, відповідно, збільшенні площі кормових угідь, лісових насаджень та інших екологостабілізуючих угідь, екосистеми яких

Національний університет
біоресурсів і природокористування

функціонують за природними аналогами при мінімізованому антропогенному впливі [95, с. 6-7, 56, с. 5].

Одним із основних заходів з оптимізації природокористування на наш погляд є консервація деградованих та малородючих ґрунтів орних земель [14, с. 35]. Суть її полягає у створенні умов для відновлення родючості деградованих ґрунтів та захисту їх від негативних процесів. Виділяють консервацію-реабілітацію і консервацію-трансформацію [31]. Практично безальтернативна ідея вилучення деградованих ґрунтів із сфери активного землеробства і відведення їх на консервацію можлива лише шляхом створення на них суцільного багаторічного рослинного покриву, що приводить до задерновування ґрунту і поступової його регенерації в умовах біологічного колообігу [32, с. 12].

У ДП «Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» розроблено підходи щодо визначення орних земель з деградованими і малородючими ґрунтами та розроблені методичні рекомендації щодо їх консервації [58, с. 39]. Площа таких земель в Україні становить 6501,7 тис. га (20,0% від площі ріллі). З них найбільшу площу займають змиті (4142,9 тис. га), легкого гранулометричного складу (485,9 тис. га), солонцюваті (471,5 тис. га), а найменшу - скелетні (105,9 тис. га) ґрунти. Найбільше деградованих і малородючих ґрунтів орних земель припадає на Чернівецьку (51,5%), Івано-Франківську (42,5%), Рівненську (33,9%), Львівську (32,6%) області та Автономну Республіку Крим (30,3%), а найменше - на Сумську (7,5%) і Чернігівську (6,2%) області. У першу чергу консервації підлягають орні землі ґрунти яких знаходяться у кризовому та катастрофічному стані, таких земель 3047,9 тис. га (9,6% площі ріллі), у тому числі 2004,1 тис. га з них відводиться під реабілітацію і 1043,8 тис. га під трансформацію.

З іншого боку, за деякими даними загальну площу земель з інтенсивним обробітком необхідно зменшити як мінімум на 10 млн га і трансформувати в природні кормові угіддя та під заліснення [86, с. 15]. На наш погляд питання про вилучення з обробітку такої значної площі ріллі дискусійне і у будь якому випадку процедура його здійснення за нинішніх фінансових і матеріальних можливостей держави розтягнеться як мінімум на 20-25 років, адже це передбачає розробку спеціальних проектів землеустрою з

дообстеженням ґрунтового покриву деградованих земельних ділянок. Для прикладу, загальна площа деградованих і малопродуктивних земель, яка щорічно вилучається на консервацію в Україні ледве досягає 10 тис. га. Крім того зазначена процедура значно ускладнюється в умовах приватної власності на землю.

З огляду на екологічну доцільність необхідно виконати оптимізацію структури ґрунтового покриву лукопасовищних угідь. Традиційно лукопасовищні угіддя приурочені до менш родючих, відносно ріллі, ґрунтів, які мають певні обмеження щодо використання під польові культури, але цілком придатні для вирощування трав. Це, перш за все, ґрунти гідроморфного ряду: чорноземно-лучні, лучні, каштаново-лучні, дернові глеюваті і глейові, болотні (з більш-менш природно сприятливим або відрегульованим водно-повітряним режимом). Використовуються вони більш за все під сіножатями. Разом з тим, значні площі таких ґрунтів знаходяться під пасовищами, що в багатьох випадках призводить до негативних екологічних наслідків. Випасання худоби у весняний та осінній періоди, коли ґрунти перезволожені, обумовлює виникнення худобобійних купин, витіснення і заміщення в фітоценозах цих гідроморфних екосистем корисних видів на бур'янисту з поганими кормовими властивостями або отруйну рослинність. В кінці-кінців такі екосистеми при надмірному пасовищному навантаженні можуть бути повністю зруйновані [69, с. 11].

Негативні екологічні наслідки спостерігаються і при нерегульованому випасанні на засолених ґрунтах. При цьому підсилюється ступінь засолення, що супроводжується небажаними змінами в рослинних угрупуваннях як в екологічному, так і в чисто практичному (кормовому) відношенні. Під пасовищами також знаходяться ґрунти ксероморфних умов залягання, які до того ж характеризуються не досить сприятливими властивостями едафічного середовища (кам'янисті, сильнощебенюваті, легкого гранулометричного складу тощо). Такі ґрунти доречно вивести на регенерацію, їх можна використовувати як своєрідні екологічні ніші, резервати для флори і фауни. Всього передбачається трансформувати 390,9 тис. га лукопасовищних угідь.

Найперша вимога часу - розробка, удосконалення і широке впровадження ресурсо- та енергозаощадливих екологічно чистих систем землеробства. Сучасна наука розробила ефективні

Національний університет водного господарства та природокористування

технології, які набагато зменшують, а в окремих випадках виключають негативний вплив сільськогосподарського виробництва на навколишнє середовище. Одним із перспективних прийомів облаштування агроландшафтів - контурна організація його території яка найбільш повно враховує природну будову території, що відповідає природній закономірності горизонтальної зональності та вертикальної поясності. Цим вимогам відповідає ґрунтозахисна система землеробства з контурно-меліоративною організацією території, в інтерпретації інших авторів - контурно-меліоративне землеробство.

Результати впровадження цієї системи у господарствах Канівського району Черкаської області [73, с. 73] і в дослідному господарстві Інституту землеробства УААН СВК «Борисфен-2000» Обухівського району Київської області показали її високу ефективність. Однак, відмітимо, що останнім часом із-за браку коштів впровадження контурно-меліоративного землеробства припинилося. Тому на наш погляд потрібно перейти на програмно-цільовий метод фінансування фундаментальних та прикладних досліджень з проблеми контурно-меліоративного землеробства, підвищення питомої ваги фундаментальних досліджень у загальному обсязі науково-дослідних робіт та впровадження прикладних досліджень.

Реалізація запропонованих заходів дозволяє зменшити сільськогосподарську освоєність і розораність земельного фонду України. За прогнозом на 2015 рік площа земель агроландшафтного навколишнього середовища буде складати 39,3 млн га (65,1% загальної площі України), у тому числі рілля 29,3 млн га, багаторічні насадження 1,1 млн га, сіножаті 2,8 млн. га, пасовища 5,8 млн га, інші угіддя 0,3 млн га.

Другу групу представляють землі середовищестабілізуючого значення, а саме землі лісового та водного фонду, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

При нинішній структурі землекористування середовищестабілізуючі території, які включають ділянки лісів, водоохоронні і полезахисні смуги, водоймища і водотоки, болота тощо займають близько 23% [15, с. 7]. Крім того, вони дуже нерівномірно розташовані, складаючи більше 50% у гірських Карпатах і близько

5% у Сухостеповій зоні. Такий же нерівномірний локально-острівний характер розташування мають природні території, що охороняються державою [39]. За останні десятиріччя площа об'єктів природно-заповідного фонду України збільшилась більше ніж вдвічі і складає зараз близько 4% території України (міжнародний рівень - 5% і більше). Існуюча мережа природно-заповідного фонду не повністю забезпечує вирішення актуальних завдань охорони природи та не відображає різноманітність земельних ресурсів України і тому потребує перегляду. Формування мережі природно-заповідної мережі є пріоритетним напрямом екологічної політики [40, с. 137, 26, с. 19-20].

В останнє десятиріччя XX століття розвиток природоохоронних ідей досягнув на даному етапі свого відповідного логічного завершення. З одного боку, в 1992 році в Ріо-де-Жанейро була прийнята Конвенція про біорізноманіття, яка є як основою еволюції і функціонування систем біосфери, так і стійкого забезпечення потреб населення Землі. З другого боку, в цьому ж році Рада Європи прийняла концепцію Європейської екологічної мережі (European Ecological Network) як ідею створення системи охорони природної спадщини європейської спільноти.

Існування до цих пір стратегії охорони природи і конвенції не забезпечили відновлення її цілісності та єдності, оскільки направлені на індивідуальну чи територіальну охорону, перш за все, видів. І тільки в рамках Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття було прийнято рішення про створення Європейської екологічної мережі. Воно витікає із ідеології цілісності природи, взаємозв'язаності і неперервності її складових систем всіх рівнів.

Згідно до розробленої еколого-економічної моделі сталого розвитку в землекористуванні України 30% її площі, повинні залишатися в природному чи близькому до нього стані і можуть використовуватися при відповідних достатньо жорстких регламентаціях.

Основним принципом сучасного відношення до охорони природи є перехід від еталонного підходу виділення тільки заповідних територій до принципу підтримання екологічного балансу території, на основі системного проектування мережі таких територій, тобто при створенні системи природних територій, що

особливо охороняються. Єдиним засобом збереження придатного для життя людини довкілля в глобальних масштабах є відновлення угрупувань природної біоти не лише в межах мізерних площ заповідників, а на великих територіях земної поверхні. Відновлення природних екосистем в обсязі, який потрібен для повноцінного навколишнього середовища і збереження цих екосистем на рівні, не нижче критичного, - головна мета перехідного періоду до екологічно безпечного сталого розвитку.

Мережа природних територій, що особливо охороняються являє собою деяку сукупність організаційних форм (заповідник, національний парк, заказник тощо) та їх категорій (природні, природно-історичні, ландшафтні, геологічні тощо). Здійснення головного критерію - функціональної цілісності системи природних територій зводиться до зв'язування в єдине ціле розрізнених територій, що є дуже складним завданням. Існує думка, що підтримання взаємодії між складовими природних об'єктів належить здійснювати двома способами: через «ландшафтно-географічні поля» і «зелені, або екологічні коридори». Потрібно формувати таку структуру ландшафту, при якій природні (квазіприродні) угіддя проникали б в масиви орних земель не просто як окремі відгалуження, а функціонували б як цілісні мережі, усі ланки яких сполучені між собою. Саме за цієї умови благотворний вплив природних і квазіприродних угідь буде повсюдним.

Перспективним є розширення мережі національних природних та регіональних ландшафтних парків. Доцільно у кожній природно-сільськогосподарській зоні, зокрема Поліській, Лісостеповій, Степовій та Кримській гірській області створити по біосферному заповіднику, який є ядром всієї мережі, що особливо охороняється.

Крім того, необхідність залучення об'єктів природно-заповідного фонду до мережі контрольних пунктів моніторингу земель вимагає докорінних змін в системі спостереження по об'єктах, доповнення їх обов'язковими загальними показниками. Необхідно розширити буферні зони навколо заповідників та привести їх стан відповідно до міжнародних рекомендацій, за якими буферні зони повинні мати екосистеми, близькі до природних ядер резерватів.

На період до 2015 року передбачається збільшення земель оздоровчого призначення на 3,1 тис. га, земель рекреаційного

Національний університет
водного господарства
та природокористування

призначення на 7,4 тис. га та земель історико-культурного призначення на 6,2 тис. га.

Формування ефективної системи відтворення навколишнього середовища сприятиме оптимальна лісистість території, яка нині становить 17,3%, що значно нижче науково обґрунтованих нормативів (20-22%). На період до 2015 року передбачається проведення заходів по створенню системи захисних лісових насаджень на площі, яка складає 637,1 тис. га. Досягнення оптимальної лісистості дасть змогу створити єдину оптимізовану систему лісів, що складалася б з відносно великих лісових масивів зі стійким лісовим середовищем. Суттєво поліпшиться захищеність сільськогосподарських угідь від ерозії. Площа захищеної території становитиме понад 30 млн гектарів [83].

За прогнозом на 2015 рік площа земель середовищестабілізуючого навколишнього середовища буде складати 16,1 млн га (26,8% загальної площі України), в тому числі лісів та інших лісовкритих площ 11,1 млн га (18,4%).

Третю групу представляють землі, які призначені для забудови та розташування об'єктів галузей економіки (забудовні), а саме таких категорій за основним цільовим призначенням: житлової та громадської забудови, землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Несільськогосподарське землекористування на сьогодні є нераціональним і витратним. Щільність міського населення і житлового фонду у містах в 2-3 рази нижча нормативної, а щільність міської забудови не перевищує 55% нормативної [31]. Ряд галузей відзначається надмірною землеємністю. Так, не менше 40% території підприємств чорної металургії і теплоенергетики займають відвали, хвостосховища, шламонакопичувачі та інші вмістилища. Широке застосування відкритого способу добування корисних копалин призводить до знищення ґрунтового покриву на значних площах. Так, на кінець 2008 року обліковано 154,5 тис. га порушених та відпрацьованих земель, з яких майже 83% - в процесі розробки покладів рудних і нерудних копалин, їх переробки, проведення геологорозвідувальних робіт. В той же час зменшуються обсяги рекультивації порушених земель, наприклад, з 12,2 тис. га у 1991 році до 2,6 тис. га у 2008 році.

Оптимізація використання земель цієї групи носить госпо-

Національний університет
біоресурсів і природокористування

дарський характер і буде спрямована на реалізацію державної політики щодо зниження техногенного навантаження в найбільших промислових районах, де зосереджено надмірна кількість великих підприємств та вивільнення територій від техногенного навантаження [65, с. 131, 63, с. 27, 70]. Нове реформування повинне мати цілі більш рівномірного розміщення продуктивних сил на території країни, різкого підвищення господарської та культурної ролі малих і середніх міст і поселень, малих і середніх підприємств і виробництв блокомодульного типу з високим рівнем використання джерел енергії, розосередження вторинних і малих первинних джерел виробничих ресурсів [81, с. 245]. Важливою проблемою залишається рекультивація порушених земель відповідно до екологічної концепції провадження цих робіт. Вона передбачає пріоритет природоохоронного напряму рекультивації (лісогосподарський, водогосподарський, санітарно-гігієнічний тощо) [68, с. 2, 118].

За прогнозом на 2015 рік площа земель призначеного для забудови та розташування об'єктів галузей економіки (забудовних) буде складати 4,9 млн га (8,1% від загальної площі України).

Реалізація її основних методичних положень дозволить оптимізувати структуру земельного фонду України та сформувати сталі землекористування, що є передумовою раціонального і продуктивного використання земельних ресурсів в різних галузях економіки та наростити випуск екологічно чистої сільськогосподарської продукції.

4.2. ОЦІНКА ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ЗА ПРИДАТНІСТЮ ДО ВИКОРИСТАННЯ

Земельний фонд України потерпає від багатьох негативних екологічних та економічних факторів, що зумовлені надмірним антропогенним навантаженням і необґрунтованістю встановлення цільового використання земель [54]. Насамперед, спостерігається незадовільне співвідношення земельних угідь, серед яких переважають сільськогосподарські угіддя і особливо рілля. Така структура земельних угідь є першопричиною розвитку багатьох деградаційних процесів і, як наслідок, зниження родючості ґрунтів.

Вирішення проблеми оптимізації землекористування в цьому

Національний університет водного господарства та природокористування

контексті вбачається в удосконаленні еколого-економічних критеріїв і методологічних підходів до встановлення цільового використання земель та визначенні на їх основі оптимізованої структури земельних угідь, в тому числі із застосування інструментів зонування [54].

В свій час, класифікація екологобезпечного використання сільськогосподарських земель була розроблена для території колишнього Радянського Союзу і навіть включалась до земельно-кадастрової документації, у розділ характеристики якості земельних угідь [54]. Проте вона не мала очікуваного практичного застосування. Це пов'язано з очевидною недосконалістю класифікації, яка охоплювала землі одної шостої частини світової суші, що не давало можливості детальніше виділити і висвітлити класифікаційні таксони на конкретні території, в тому числі України. Найбільш вузьким місцем згаданої класифікації була її архітектоніка: землі ранжувалися лише з точки зору придатності для сільськогосподарського використання. Критерії, які покладені в основу моделі сталого землекористування базуються на класифікації земель за придатністю для використання в різних галузях економіки [45, с. 63]. Землі поділяються на:

I - придатні для сільськогосподарського використання;

II - непридатні для сільськогосподарського використання.

Придатні для сільськогосподарського використання землі розподіляють на:

- орнопридатні;
- придатні для багаторічних насаджень;
- придатні для сіножатно-пасовищного використання.

Непридатні для сільськогосподарського використання землі поділяють на:

- доцільні для лісогосподарського використання;
- доцільні для водогосподарського використання;
- доцільні для ренатуралізації, природоохоронного та рекреаційного використання;
- порушені землі;
- доцільні для забудови і використання в індустріальному секторі.

Виходячи з факторів, які визначають продуктивність земель, приходимо до висновку, що класифікація їх за придатністю має

базуватися на таких основних принципах:

- економічна доцільність при екологічній можливості;
- територіальна диференціація видів використання в залежності від характеру природних (природно-сільськогосподарських) регіонів;
- урахування регіональної структури земельних угідь і категорій земель за цільовим призначенням;
- взаємна підпорядкованість і взаємовплив таксонів класифікації земель залежно від ступеня прояву показників, що впливають на класифікаційне положення земель;
- послідовність класифікації, яка полягає у першочерговому визначенні можливості найбільш інтенсивного використання земель і з поступовим зниженням класу придатності до оптимального рівня, обумовленого наявним обмеженням і незадовільними чинниками.

В свою чергу екологобезпечне використання земель придатних для сільськогосподарського використання, можливе якщо виробничий процес функціонує у відповідності до чотирьох законів екології: перший - в природі все пов'язано з усім; другий - в природі все має кудись діватися; третій - природа знає краще; четвертий - у природі ніщо не дається задарма. Це означає: все добуте з навколишнього природного середовища має бути йому повернуто [106, с. 17].

Становлення екології як науки відноситься до 30-х років минулого століття, хоч приклади пристосованого до навколишнього природного середовища ведення сільського господарства відомі в далекому минулому, про що свідчать літературні джерела з історії Риму, Київської Русі та інших давніх держав.

Методологічні основи екології рослин закладено Дж. Аццi (1932), Л.Г. Раменським (1938) та іншими дослідниками. В основі вчення стоять питання вимогливості рослин до факторів середовища, потреби в різних ресурсах (світло, тепло, вологість тощо) та їх реакції на різні комбінації умов, зокрема уявлення про оптимуми, екологічні амплітуди обмежуючих факторів, пластичності або пристосування. Сама екологічна оцінка території розглядається як оцінка властивих їй факторів родючості. Це аналіз території з точки зору відповідності факторів основним вимогам рослинності.

Національний університет водного господарства та природокористування

Якщо вимогам рослин не відповідають зовнішні умови, постає питання про непридатність території для даної рослини або про необхідність пристосування умов до рослин, чи, навпаки, рослини до умов середовища.

В контексті поставленого питання доцільно мати на увазі думку Л. Г. Раменського (1938) про те, що оцінюючи територію як місцепоширення рослин і знаючи їх вимогливість до природних чинників, а також діапазон коливання вимогливості і природних умов, від яких залежить продуктивність рослинності, складається висновок про ступінь придатності території для відповідних.

До цього часу наукові і практичні роботи з цього питання спрямовувалися на визначення відносних показників - балів або ж вартісних показників. В даному випадку мова йде про сукупне вивчення всього комплексу природних умов, тобто екосфери, стосовно агробіологічних особливостей певних видів рослинності, зокрема сільськогосподарських культур. Ця проблема має певні результати досліджень і зачатки в практиці. Етапами її рішення є: проведення природно-сільськогосподарського районування території, узагальнення агробіологічних вимог рослин до середовища, агрокліматичне обґрунтування розміщення сільськогосподарських культур і виділення зон їх вирощування, розроблення шкал оцінки ґрунтів відповідно до вирощування культур; розробка таблиць класифікації орних земель за придатністю ґрунтів для вирощування основних сільськогосподарських культур; визначення придатності земельних ділянок, аналіз фактичного розміщення сільськогосподарських культур і можливості його удосконалення.

Розробка агрокліматичного обґрунтування розміщення сільськогосподарських культур спирається на вимоги рослин до ґрунтово-кліматичних умов: на вплив метеорологічних умов, на швидкість розвитку і строки появи основних фенофаз, а також на урожайність, на значення культури в економіці країни. З цими принципами логічно пов’язані показники, які характеризують вимоги рослин до конкретних умов місцепоширення, діапазон стійкості і вимог рослин.

За даними про тепло- і вологозабезпеченість, про вимоги і витривалість рослин знаходяться північні і південні або висотні межі зони поширення даної культури [47, с. 43]. Виділена агро-

кліматична, точніше агроекологічна зона обмежується двома кривими: перша відповідає мінімуму (нестачі), а друга - максимуму (надлишку) температури та атмосферної вологи, які дають можливість отримати бажану урожайність. Всередині зони на різній віддалі від меж буде розміщуватися ареал екологічного оптимуму. Ареал характеризується показниками агрокліматичних умов, які забезпечують найвищу урожайність.

Під екологічним оптимумом (тепловим, гідрологічним та ін.) треба розуміючи такі ресурси температури і вологи, які, діючи на рослину в певні фази розвитку, дають їй можливість проявити в найвищій мірі потенційну продуктивність. Екологічні межі (надлишку або нестачі) зони вирощування культури показують ту температуру, ту кількість вологи, які, діючи на рослину упродовж всього вегетаційного періоду, знижують урожайність культури до мінімуму, але ще прийнятного з точки зору економічної доцільності [47, с. 29].

Зони вирощування культур на території України виділяються об'єднанням природно-сільськогосподарських районів за агрокліматичними умовами, які відповідають вимогам рослин. При цьому може застосовуватися коефіцієнт відповідності вимог рослин багаторічним даним про ресурси тепла і вологи. Коефіцієнт базується на законі оптимуму і являє собою відношення поточного показника кліматичного ресурсу до оптимального для культури. Агрокліматичні вимоги культур (зернових - жита, пшениці, ячменю, вівса, кукурудзи; соняшника, цукрових буряків, картоплі, льону), які дають в основному товарну продукцію землеробства, вивчаються за тематичними літературними джерелами, орієнтуючись на середньостиглі сорти.

Класифікація орних земель за придатністю ґрунтів для вирощування культур здійснюється, щоб в межах зон вирощування виявити регіони з кращими агроекологічними умовами для виробництва окремих видів землеробської продукції [47, с. 30]. В даному разі придатність виражається ступенем відповідності властивостей і ознак ґрунтів агробіологічним вимогам рослин і можливостями давати певний урожай.

Агроекологічні, біологічні вимоги культур до ґрунтового середовища вивчаються теж за тематичними літературними джерелами і узагальнюються у вигляді класифікаційних таблиць [47, с.

55]. Таблиці доповнюються, при наявності, показниками агроекологічного бонітування ґрунтів та екологічної оцінки орних земель. В таблицях упорядковуються характеристики якості ґрунтового середовища відповідно до агробіологічних вимог окремих культур - озимого жита, пшениці тощо.

Агроекологічна придатність ріллі визначається ступенем відповідності якості ґрунтів оптимальним вимогам рослин. По мірі зменшення відповідності - знижується придатність ґрунтів. При встановленні її перевагу має саме відповідність ґрунтових характеристик вимогам рослин. Показники бонітування ґрунтів та екологічної оцінки сприймаються як допоміжні дані в остаточному ранжуванні ступенів придатності [47, с. 29].

Придатність диференціюється, як і більшість властивостей і ознак якості ґрунтів, за п'ятьма ступенями, або підкласами. Перший підклас - без будь-яких обмежень; другий - середньої придатності з одним обмеженням, яке може усуватися агротехнічним прийомом без додаткових затрат; третій - обмежено придатні ґрунти, з кількома негативними ознаками, усунення яких потребує додаткових затрат, але без корінної меліорації; четвертий - низької придатності ґрунти, поліпшення яких можливе корінною меліорацією і п'ятий - непридатні ґрунти [47, с. 55].

Процес визначення підкласів придатності земельних ділянок полягає у співставленні встановлених в межах природно-сільськогосподарських районів характеристики якості ґрунтів кожної агровиробничої групи з характеристиками класифікаційної таблиці і, залежно від їх відповідності, агрогрупа відноситься до певного підкласу. Агрогрупи одного підкласу об'єднуються і обмежуються та обчислюються площа кожного в них. Співвідношення площ підкласів придатності земельної ділянки, а також всього масиву орних земель в господарстві або в певному регіоні, в адміністративному чи природному - відображає їх агроекологічну якість стосовно кожної культури і певного набору культур [47, с. 38].

На підставі співвідношень підкласів придатності в зоні вирощування виділяються агроекологічні округи з кращими, середніми і гіршими умовами для кожної культури, тобто реалізується одне із завдань екологобезпечного використання земель - виявити кращі агроекологічні умови для виробництва окремих видів

продукції землеробства, а також означити площі з різними природними можливостями і обмеженнями. Отже. класифікація земель за придатністю ґрунтів для вирощування окремих сільськогосподарських культур синтезує сукупність характеристик агроекологічного змісту складових частин екосфери стосовно рослинності і її результати являють собою просторовий базис для екологічно і економічно обґрунтованого розміщення виробництва тих чи інших видів продукції землеробства.

Класифікація орних земель за придатністю ґрунтів для вирощування окремих сільськогосподарських культур передбачає зокремлену, стосовно сільськогосподарських культур, характеристику орних земель, тому, їй відповідає більш низька таксономічна одиниця - підклас, маючи на увазі, що є клас орнопридатних, природних під трав'янистою рослинністю, тощо.

Придатність орних земель для вирощування різних сільськогосподарських культур характеризується ступенем відповідності якості ґрунтів агробіологічним вимогам культур і властивості створювати певний урожай.

Завдання полягає в тому, щоб визначити підклас (ареал) придатності ґрунтів під різні культури і обчислити площі орних земель по цих підкласах. Вирішення його здійснюється на основі комплексного вивчення матеріалів обстеження ґрунтового покриву, клімату, геоморфології, природно-сільськогосподарського районування, агробіологічних вимог культур та ін.

Кінцевим результатом є обчислення площі підкласів придатності. Площі встановлюються шляхом розподілу орних земель на підкласи. Весь комплекс робіт при цьому розглядається як класифікація орних земель за придатністю ґрунтів. Підклас в даному випадку - це ділянка (контур, масив) орних земель, яка за якістю ґрунтового покриву і за іншими факторами відповідає певному ступеню агробіологічних вимог культури (рослини).

Придатність ґрунтів визначається зіставленням агробіологічних вимог культури і показників, які характеризують природні і виробничі (антропогенні) фактори середовища. При цьому повинна забезпечуватися комплексність у вивченні і узагальненні матеріалів, які характеризують територію (ґрунти, клімат тощо) і агробіологічні вимоги рослин. Такі вимоги в практиці обліку якості орних земель застосовуються вперше.

Визначення придатності ґрунтів включає:

- виділення зон вирощування сільськогосподарських культур з метою виявлення найбільш можливого їх поширення в залежності від вимог до тепла, вологи, світла. Ці фактори найбільш масштабні і лімітують розміщення культури в межах держави;
- об'єднання у підкласи придатності агровиробничих груп ґрунтів, розглядаючи їх як елементарне місцепоширення рослини, на підставі інформації про якість і агрономічні властивості ґрунтового середовища, а також про мікро- і мезорельєф та урожайність культур і т.п.
- формування агроекологічних округів, маючи на увазі, що округ - це один або кілька природно-сільськогосподарських районів, які подібні за фізико-географічними, геоморфологічними і іншими особливостями природного середовища, і які в однаковій мірі задовольняють агробіологічні вимоги окремих культур.

Агроекологічні округи утворюються при необхідності в процесі застосування результатів класифікації в практичних цілях, наприклад, для уточнення зон спеціалізації сільського господарства, ціноутворення та ін.

Класифікація за придатністю ґрунтів є якісно новим етапом у вивченні можливостей високоефективного і раціонального використання орних земель.

В процесі визначення придатності ґрунтів вивчається, аналізується і узагальнюється різнобічна інформація: агробіологічні вимоги сільськогосподарських культур до навколишнього середовища, екологічні особливості і кліматичні умови території, якість і властивості ґрунтового покриву, характеристика земної поверхні, виробничі (антропогенні) фактори використання орних земель та ін. Виходячи із цього, а також враховуючи різноманітність ґрунтово-кліматичних, екологічних і економічних умов сільськогосподарського виробництва, придатність груп ґрунтів визначається в такому порядку:

- виділяються зони вирощування культур;
- формуються підкласи придатності;
- обчислюються площі орних земель за підкласами придатності.

Площі орних земель за підкласами придатності встановлюються:

Національний університет водного господарства та природокористування

- на рівні держави в розрізі областей і природно-сільськогосподарських зон і провінцій;
- на рівні області по адміністративних районах та по агроекологічних округах;
- на рівні району (в розрізі господарств);
- на рівні господарств по сівозмінах і полях.

Цей підхід можна розглядати як основу для розробки механізмів зонування земель для забезпечення їх раціонального використання.

4.3. ОСНОВИ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОЇ КЛАСИФІКАЦІЇ ПРИДАТНОСТІ ЗЕМЕЛЬ

У зв'язку з інтенсивними технічними, економічними і соціальними змінами *в* земельних відносинах, необхідністю ведення моніторингу земель і раціонального землекористування виникла необхідність у відповідній інформації про земельні ресурси, про їх придатність для різних господарських потреб. Отже, виникає необхідність розробити класифікацію земель по ступеню їх придатності для різних видів господарського використання або, іншими словами, встановити критерії обмеження у використанні земель з низькими можливостями для сільського господарства і використання їх для інших цілей - під ліс, рекреацію і т.п.

В основу класифікації земель по їх придатності для сільського господарства варто покласти їх продуктивність (родючість ґрунтів) з врахуванням інших природних факторів, які впливають на сільське господарство [100, с. 208]. Всі землі пропонується згрупувати у VII класів на основі їх придатності і обмежень для сільськогосподарського використання. Землі 1-го класу не мають обмежень для сільськогосподарського використання. Обмеження збільшується із II-го по VI класи. Класи можна ділити на 10 підкласів по характеру обмежень.

Клас I. Землі, практично не мають обмежень для вирощування сільськогосподарських культур. Рельєф рівнинний або на схилах до 4,5°. Грунти незмиті, потужні, добре дреновані, з доброю водоутримуючою здатністю, структурні, високопродуктивні, добре піддаються обробітку. Бал бонітету в межах від 40 до 100.

Клас II. Землі, які мають повні помірні обмеження (ерозійна небезпека, слабозмиті, слабе перезволоження, яке регулюється

Національний університет
водного господарства
та природокористування

агротехнікою, слаба водопроникність, відносно менше сприятливі кліматичні умови, менше продуктивні і т.п.) Розміщені на схилах до 4,5°. Придатні для вирощування всіх сільськогосподарських культур, але потребують застосування протиерозійних або інших заходів. Порівняно з попереднім класом, потребують додаткових затрат праці і засобів на виробництво одиниці продукції. Бал бонітету в межах від 40 до 60.

Клас III. Землі цього класу мають відносно середні обмеження, які призводять до скорочення набору можливих сільськогосподарських культур (низька водопроникність, продуктивність, кам'янистість, перезволоженість, засушливість, затоплення і т.п.) Розміщені на схилах до 5°. Вимагають застосування спеціальних меліоративних або протиерозійних заходів. При правильній агротехніці дають добрі врожаї окремі культури. Бал бонітету від 20 до 40.

Клас IV. Землі мають значні обмеження (схили до 7°, піддані ерозії - середньозмиті, низька водоутримуюча здатність ґрунтів, ґрунти недостатньо потужні, з низькою родючістю). Придатні для вирощування небагатьох сільськогосподарських культур і потребують при цьому спеціальних протиерозійних заходів. В залежності від погодних умов року і при правильному дотриманні агротехніки окремі культури на цих землях можуть мати низьку і середню продуктивність, через наявність декількох обмежуючих факторів. Бал бонітету в межах від 20 до 40.

Клас V. Землі цього класу мають сильні обмеження для використання в землеробстві (інтенсивна ерозія, розміщені на схилах 7-10 і більше градусів, поганий дренаж, висока ступінь кам'янистості, низька водоутримуюча здатність, часті затоплення, несприятливі кліматичні умови і т.п.), непридатні для вирощування польових культур. При відповідному поліпшенні можуть використовуватись для вирощування багаторічних трав або для сінокосіння. Бонітет у межах 20 - 40 балів.

Клас VI. Землі мають сильні обмеження і можуть використовуватись тільки під пасовища або сінокоси. Основні обмежуючі фактори: складний рельєф, схили 7-10 і більше градусів, яри, промоїни, сильнозмиті або розмиті, кам'янисті, малопотужні ґрунти, непридатні для обробітку, часті затоплення. Агротехнічні прийоми не поліпшують якість цих земель. Застосування різних

меліоративних заходів на них теж неможливе. Бонітет цих земель в межах від 5 до 20 балів.

Клас VII. Землі цього класу непридатні для сільськогосподарського використання. В цей клас включаються також невеликі за площею болота і водойми.

Перераховані класи земель по ступеню їх придатності для сільського господарства поділені на підкласи по типах обмежень:

- кліматичні фактори;
- ерозія;
- погана структура і водопроникність;
- низька родючість;
- піддаються затопленню;
- щільні підстилаючі породи;
- перезволоженість;
- сукупність обмежуючих факторів;
- несприятливий рельєф;
- заболоченість.

Головним завданням даної класифікації земель є створення таксономічних облікових одиниць по спільності і відмінностях у придатності для вирощування сільськогосподарських культур, направленості прийомів поліпшення і меліорації земель, охорони і підвищення родючості ґрунтів, вирішення інших питань раціонального використання земель [100].

У завдання класифікації входить:

- вдосконалення обліку якості земель з відображенням існуючого і доцільного використання земель під окремі сільськогосподарські угіддя;

- характеристика земель як об’єкта придатності з господарської і екологічної точок зору для сільськогосподарського виробництва, сільськогосподарських меліорацій, охорони і підвищення родючості ґрунтів;

- обґрунтування зональних систем землеробства і їх уточнення стосовно природних і економічних умов зон, районів, господарств.

При класифікації слід додержуватись таких вимог:

- класифікаційні системи розробляються по зональних типах земель згідно з внутрішньообласними природними областями (зонами);

Національний університет водного господарства та природокористування

- категорії придатності земель виділяються за ознаками якості і господарської доцільності з врахуванням можливих і потрібних меліорацій та еколого-економічної ефективності використання під окремі види угідь;.
- класифікація будується на виробничо-генетичній основі з додержанням максимально можливої спадкоємності матеріалів ґрунтових і інших обстежень земель;
- визначальним у виборі класифікаційних ознак є створення облікових одиниць по спільності і відмінностях;
- найбільш загальні для всіх або більшості класів ознаки - еродованість, меліоративний стан - виділяються в підкласи;
- класифікація повинна бути не громіздкою, зручною для практичного використання.

Найбільш важливим, з точки зору сільськогосподарського виробництва, є поділ земель по придатності для конкретного конкурентоспроможного в ринкових умовах сільськогосподарського використання. Вирішення цього завдання досягається шляхом проведення еколого-економічної класифікації придатності орних земель.

З метою інвестиційної привабливості сільськогосподарського землекористування, потрібно знати, який урожай можна отримати з конкретної земельної ділянки, і які будуть затрати для досягнення цієї урожайності. Такі дані виробничої продуктивності землі відображає еколого-економічна класифікація придатності орних земель, яка базується на рівні окупності затрат на вирощування сільськогосподарських культур та агроекологічній придатності ріллі.

В основу класифікації можуть бути покладені такі основні принципи:

1) ознаки, які використовуються для класифікації орних земель, повинні мати числовий вираз і включати в себе дані економічної оцінки земель;

2) виділені класи придатності сприяють охороні і підвищенню родючості земельних угідь та враховують підданість ґрунтів ерозії;

3) класи придатності характеризують інвестиційну привабливість конкретних земельних ділянок для вирощування сільськогосподарських культур.

Національний університет водного господарства та природокористування

В якості основного критерію придатності орних земель рекомендується використати показник окупності затрат виробництва основних сільськогосподарських культур.

Виходячи із викладеного, класи придатності орних земель виділяються на основі рівня окупності затрат основних сільськогосподарських культур, з диференціацією ступеня підданості ґрунтів ерозії, характеру зволоженості та інших факторів, які значно впливають на ефективність виробництва. Виділені класи придатності орних земель характеризують якісне різноманіття окремих землеволодінь і землекористувань, придатність землі для вирощування окремих видів культур, вплив конкретних її ділянок на одержання доходів від виробництва.

При цьому слід зауважити, що один і той самий тип ґрунту неоднаково придатний для вирощування сільськогосподарських культур. Для найбільш повного використання властивостей родючості ґрунтів, природнокліматичних факторів зони розміщення земель рекомендується розміщати посіви в найбільш сприятливих умовах.

Відомо, що при використанні земельних ділянок для вирощування сільськогосподарських культур повинна забезпечуватись окупність затрат на рівні 1,0; 1,25; 1,35; 1,5 і більше. При окупності затрат нижче 1,0 вартість валового продукту буде нижче затрат і господарство одержить лише збитки. Окупність в розмірі від 1,0 до 1,35 свідчить про перевищення вартості валового продукту над затратами, але вона нижче середнього нормативу по Україні (зоні), який забезпечує розширене відтворення.

Сільськогосподарські культури доцільно вирощувати на ґрунтах, які забезпечують окупність затрат 1,35 і чим вона вища, тим більш економічно доцільне їх вирощування.

Практично економічно придатними землями можна вважати всі землі, які забезпечують окупність затрат більше одиниці. Для конкретних регіонів (зон) цей показник розраховується, виходячи із конкретних умов розширеного виробництва. За вихідний рівень окупності затрат нами прийнятий в розмірі 1,35.

Отже, основою еколого-економічної класифікації придатності орних земель є показник окупності затрат зокремленої економічної оцінки орних земель, який відображає величину урожайності

відповідної культури і затрат на її одержання та матеріали бонітування.

Базуючись на одержаних розрахунках, використовуючи дані зокремленої економічної оцінки ріллі та бонітування ґрунтів, в межах земельно-оціночного району орні землеволодіння та землекористування можуть бути поділені на 3 групи та 5 класів придатності.

До першої групи відносяться орні землі, які забезпечують рівень окупності затрат при вирощуванні основних сільськогосподарських культур більше 1,35.

До другої групи відносяться незмиті і слабозмиті орні землі, які не забезпечують окупність затрат при вирощуванні сільськогосподарських культур інтенсивного виробництва (в основному цукрових буряків, кукурудзи на зерно та інших на рівні 1,35 і більше).

В третю групу виділяються середньозмиті і сильнозмиті орні землі, як правило, при вирощуванні на них сільськогосподарських культур інтенсивного виробництва рівень окупності затрат складає менше 1,35.

В подальшому землі першої і третьої груп диференціюються по ступеню еродованості або інших факторах, які значно впливають на ефективність землеробства. Так, в першій групі виділяються два класи придатності орних земель - 1 клас з незначними (недеградованими) і 2 клас - з слабозмитими (слабодеградованими) ґрунтами, в третій групі - 4 клас з середньозмитими (середньодеградованими) і 5 клас - сильнозмитими (сильнодеградованими) ґрунтами. При диференціації враховується розміщення орних земель по відношенню до крутизни схилів. Так, орні землі 1, 2 і 3-го класів повинні бути розміщені в основному на схилах до 3° (в Карпатському регіоні України до 5°), 4-го класу - на схилах 3-7° (в Карпатському регіоні 5-7°) і 5-го класу - на схилах, як правило, більше 7°.

Таким методичним підходом всі орні землі поділяються на п’ять класів придатності орних земель для вирощування сільськогосподарських культур.

До 1-го класу відносяться кращі по ґрунтах і технологічних властивостях земельні ділянки ріллі, з рівним або слабо гумусні за рельєфом, не піддані ерозії. Ступінь окультуреності ґрунтів висока або вище середньої, середньо або добре забезпечені поживними

речовинами, з доброю засвоєністю добрив. Водний режим добрий або забезпечений дренажем. Забезпечують високу (більше 1,35) окупність затрат при вирощуванні всіх сільськогосподарських культур.

На землях 1-го класу розміщуються більш інтенсивні сільськогосподарські рослини і, у відповідності з доцільним типом землекористування, профілюючі і просапні культури: в господарствах з вирощування цукрового буряка - цукровий буряк, в овочівничих - овочі тощо. Для забезпечення високої продуктивності цих земель необхідне дотримання всіх агротехнічних вимог і науково-обґрунтована система удобрення.

Землі 2-го класу мають деякі помірні обмеження через ерозійну небезпеку, слабкого перезволоження, які регулюється агротехнікою, недостатнім вмістом поживних речовин в ґрунті тощо. Придатні для вирощування всіх сільськогосподарських культур, але потребують протиерозійних або інших меліоративних заходів. Потребують додаткових, в порівнянні з 1-м класом, затрат праці і засобів на виробництво одиниці продукції. Забезпечують окупність затрат вище 1,35 при вирощуванні всіх сільськогосподарських культур.

Землі 3-го класу мають певні обмеження, які приводять до скорочення набору можливих культур (низька водопроникність, кам'янистість, малопродуктивність, слаба ерозія тощо). Окупність затрат сільськогосподарських культур інтенсивного виробництва (цукровий буряк, овочі, кукурудза на зерно тощо) менше 1,35. Вимагають застосування спеціальних протиерозійних і меліоративних заходів. При правильній агротехніці забезпечують хороший урожай зернових і деяких інших культур. На землях цього класу розміщуються в основному та культури, вирощування яких забезпечує необхідну окупність затрат для розширеного відтворення.

Землі 4-го класу мають значні обмеження (великі схили, підданість ерозії, низька водоутримуюча здатність тощо). Ґрунти з низькою родючістю за виключенням чорноземів і темно-сірих. Рівень окупності затрат інтенсивних сільськогосподарських культур нижче 1,35. Придатні для вирощування небагатьох сільськогосподарських культур, вимагають при цьому спеціальних протиерозійних або інших заходів захисту. При суворому дотриманні агротехніки окремі культури на цих землях можуть мати середню і

високу продуктивність. Використовуються в основному у ґрунтозахисних сівозмінах.

Землі 5-го класу мають сильні обмеження для використання в рослинництві (великі схили, інтенсивна ерозія, поганий дренаж, низька водоутримуюча здатність тощо). При відповідній агротехніці і поліпшенні можуть використовуватись як кормові угіддя, так постійне залуження. Частина цих земель переводиться під консервацію.

Розділ орних земель по класах здійснюється з використанням матеріалів економічної оцінки сільськогосподарських угідь, матеріалів бонітування ґрунтів та кадастрових даних про якісний стан орних земель.

Із проведеної класифікації випливає, що землі одного і того ж класу можуть мати оцінку у відповідності з обмеженням їх використання в сільському господарстві і показують відповідність комплексу ґрунтових і технологічних властивостей конкретної ділянки для вирощування певної культури виходячи із економічної ефективності виробництва.

Дані такої класифікації орних земель використовується при оптимізації структури угідь і посівних площ, розробці проектів внутрігосподарського землевпорядкування території сільськогосподарських підприємств та вирішенні інших питань з організації раціонального використання і охорони земель.

З врахуванням проведеної класифікації придатності орних земель складається картограма класів придатності земель.

Оцінку доцільності використання земель у лісовому господарстві рекомендується визначати на основі їх класифікації по придатності. Класифікація земель по їх придатності для лісового господарства може здійснюватися таким чином. Всі землі групуються у 7 класів по ступеню їх придатності для росту деревини. Кожному класу відповідає певна продуктивність видів або груп дерев, які найкраще пристосовані до умов даного району, до досягнення ними експлуатаційного віку. Продуктивність виражена приростом неочищеної товарної деревини /$м^3$/га в рік. При класифікації використовують рельєф, клімат, рослинність, ґрунтоутворюючі породи, ґрунтовий профіль, потужність, вологість, родючість ґрунтів. За основу приймають сучасний стан земель без проведення будь-яких меліоративних або інших заходів.

Землі 1 класу - не мають суттєвих обмежень для використання в лісовому господарстві. Ґрунти потужні, добре дреновані, середнього механічного складу, з високим ступенем вологоємності, високопродуктивні (приріст більше 12 м^3/га в рік).

Землі 2-го класу мають невеликі обмеження. Потужні, добре дреновані ґрунти середнього і важкого механічного складу з доброю водоутримуючою здатністю. Обмежуючим фактором є відносно несприятливі кліматичні умови, мала потужність кореневого шару, недостатня родючість або комплекс несприятливих факторів. Продуктивність - 10-12 м^3/га в рік.

Третій клас земель має помірні обмеження. Обмежуючим фактором є несприятливі кліматичні умови і експозиція схилів, ускладнений дренаж, мала коренезаселена зона, низька родючість фунтів, порівняно недостатня або зайва зволоженість. Ґрунти рівної потужності, середнього або важкого механічного складу. Продуктивність - 7,5-9,9 м^3/га в рік.

Землі 4-го класу мають помірно суворі обмеження (недостатня потужність коренезаселеного шару, надлишок або нестача ґрунтової вологи, несприятливі кліматичні умови, несприятлива експозиція схилів, низька родючість). Продуктивність 5,5-7,4 м^3/га в рік.

Землі 5-го класу мають сильні обмеження, які часто проявляються одночасно (місцеві або регіональні кліматичні умови, несприятлива експозиція схилів, недостатня потужність профілю, надлишкове або недостатнє зволоження, сильна кам'янистість, низька родючість). Продуктивність 3,5-5,4 м^3/га в рік.

Землі 6-го класу мають сильні обмеження для використання в лісовому господарстві. Основними обмежуючими факторами є невелика потужність ґрунтового шару, недостатня або надмірна зволоженість, низька природна родючість, дуже великий вміст каміння (вихід скельних порід), несприятлива експозиція схилів Ґрунти малопродуктивні, сильно кам'янисті, дуже легкого механічного складу. Продуктивність 1,1-3,4 м^3/га а рік.

Сьомий клас земель має сильні обмеження, які майже виключають лісівництво. Мінеральні малопотужні ґрунти з виходом скельних порід, сильно-еродовані, погано дреновані ґрунти і т.п., обмежуючими факторами є дуже мала потужність ґрунтового профілю, заболочення, часте затоплення, дуже сильно розвинута, ерозія дуже несприятливі кліматичні умови і експозиція-схилів.

Національний університет водного господарства та природокористування

Продуктивність нижче 1,0 $м^3$/га в рік.

4.4. ЕКОЛОГІЧНІ ОБМЕЖЕННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Однією з важливих умов достовірного прогнозу змін в землекористуванні є реальна оцінка матеріальних, енергетичних і соціальних можливостей, їх оптимізації з реальностями економіки і прогнозним розвитком продуктивних сил, вдосконалення земельних відносин. В будь-якому випадку, дії людини у відношенні до землі, а через неї на біосферу, безперечні. Звідсіля, головне завдання - вироблення екологічних і правових нормативів таких дій з врахуванням всіх аспектів розвитку суспільства сьогодні і на перспективу.

Згідно з державним стандартом 17.5.1.05-80 “Земля” - це важлива частина природного середовища, яка характеризується просторовістю, рельєфом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами і є головним засобом виробництва в сільському і лісовому господарствах, а також просторовим базисом для розміщення всіх галузей народного господарства. Отже, поняття “земля" включає всю екологічну систему, в якій знаходиться земельна ділянка, а саме весь комплекс навколишнього середовища, природних умов виробництва, які визначають ріст і розвиток рослин, умови сільськогосподарського використання земель. Грунт в цій системі виступає як один з складових елементів, який разом з іншими впливає на характер використання земель.

Формування нових земельних відносин вимагає зміни і уточнення теорії землеробства, обновлення стратегічних практичних позицій. Цим цілям служить методологія розробки і здійснення екологічних нормативів щодо конкретних агроландшафтів. Враховуючи, що в землеробстві засоби виробництва це живі організми (рослини, мікроорганізми і тваринний світ ґрунтів), об’єкт і засіб виробництва - ґрунти, які насичені живими організмами і метаболітами (корені, безхребетні, мікроби, ферменти, нижчі), то цією агроекологічною системою неможливо управляти, не враховуючи специфічних властивостей живих ґрунтів [100, с. 191]. В кожній конкретній місцевості процес утворення ґрунтової родючості проходить по-своєму, в залежності від навколишніх умов і втручання людини. Тому в управлінні

Національний університет водного господарства та природокористування

ґрунтовими процесами не може бути штампу, стандарту, напівзнань, грубо наближених дій і прийомів, які вбивають життя ґрунту, пригнічують рослини, які ростуть на ґрунті і тим самим формують продуктивність землі. Слід чітко уяснити види, ступінь і кількість негативних змін, які вносяться в агроекосистему, а тим самим на земельні ділянки. Отже, виникає необхідність оптимізації ґрунтових умов стосовно вимог культурних рослин (ліквідація кам'янистості, кислотності, анаеробності, рихлення кореневого шару ґрунту і т.п.). Далі постає необхідність попередження і зменшення ерозії і дефляції ґрунтів, ліквідація шкідливої перезволоженості.

Ефективність сільськогосподарського землекористування характеризуються продуктивністю землі, яка виражається ростом врожаю в агроекосистемах. Для її підвищення необхідно здійснити стосовно властивостей ґрунтів, рельєфу, клімату і вирощуваних культур, систему комплексних меліоративних, агрохімічних і агротехнічних заходів, які забезпечують збереження ґрунту і збільшення його родючості. В результаті таких дій ефективна (економічна) родючість ґрунту може зростати пропорційно праці і капіталу, які вкладаються. Що стосується потенційної родючості, то ріст урожайності не завжди свідчить про її збільшення. Інтенсивна ерозія і інші деградаційні процеси постійно з'їдають потенційну родючість ґрунтів, що може привести до екологічної катастрофи [71]. А.С.Новоторов відмічає, що ці негативні процеси можуть бути тимчасово скриті ростом ефективної родючості ґрунтів в умовах інтенсивного землеробства. Його дослідження підтверджуються практикою сільськогосподарського виробництва в Чернівецькій області, де за останні 30 років площа еродованих орних земель зросла на 29% при значному рості урожайності сільськогосподарських культур (зернових на 20 ц/га, або 49%; цукрових буряків на 120 ц/г або 37%). Отже, необхідний науковий аналіз протилежних тенденцій як в глобальному, так і й регіональному та локальному масштабах. Ст.84 Земельного кодексу України передбачає, що власники землі і землекористувачі, здійснюють збереження і підвищення родючості ґрунтів, а згідно ст.82 метою охорони земель є відтворення родючості ґрунтів. Досвід землеробства показує, що здебільшого

Національний університет біоресурсів і природокористування України

відбувається лише підтримування потенціальної родючості на рівні, необхідному для розширеного відтворення.

Порівняння для прикладу матеріалів обстеження ґрунтів колгоспів і радгоспів в Львівській [100] і Чернівецькій областях (1957-1961рр.) і наступного коректування (1970-1985 рр.) дає можливість виявити, що на орних землях, розміщених в Лісостепу у профілі світло-сірих лісових ґрунтів відсутній, власне, елювіальний (підзолистий) горизонт, чого не відмічено на площах під лісовими біоценозами. Зменшення потужності підзолистого горизонту (Е) або повна його відсутність через залучення до гумусово-елювіального (НЕ), який ідентичний орному, спричинено глибокою оранкою, довготерміновим окультуренням та розвитком ерозійних процесів. Подібне явище спостерігається і в дерново-підзолистих ґрунтах, у яких за 1961 -1985 рр. товщина підзолистого горизонту різко зменшилась. Про антропогенні зміни профілю ґрунтів свідчить і ріст площі змитих ґрунтів (в лісостепу Львівської області площа змитих ґрунтів з 1961 по 1965 рр. зросла на 52 %). Ареал поширення намитих ґрунтів збільшився в лісостепу Львівської області на 28%, а вміст гумусу зменшився на 0,3-0,6 %. Зменшення вмісту гумусу по Чернівецькій області за 1961-1985 рр. пройшло на 0,2 %.

Процеси погіршення ґрунтових умов проходять по певному типу в залежності від фізико-географічних умов. Так, в Лісостепу вони пов'язані з водною ерозією ґрунтів і інтенсифікацією землеробства, в Передгір'ї-з зменшенням лісистості, розвитком зсувних і ерозійних процесів. Оцінка сучасних ґрунтоутворюючих процесів показує, що під впливом господарської діяльності, ґрунти за одне- два десятиріччя змінюються настільки, що можуть бути віднесені до-другої різновидності або другого ґрунтового типу. Вказані процеси еволюції ґрунтів можна характеризувати, як деградаційні. Під деградацією ґрунтів розуміють погіршення їх властивостей, яке викликане умовами ґрунтоутворення в результаті природних причин або господарської діяльності людини і характеризується зменшенням вмісту гумусу, руйнуванням ґрунтової структури і зниженням родючості. При проведенні бонітування (оцінки якості) ґрунтів використовуються кількісні показники властивостей ґрунтів, які очевидно можна зафіксувати для оптимального стану ґрунтів і вважати їх нормативними.

Розвитку водної ерозії в умовах регіону сприяє висока насиченість просапними культурами польових сівозмін і розміщення їх на схилах крутизною більше 5°. Швидкість ґрунтоутворення в природних умовах, в залежності від типу ґрунту, досягає на дерново-підзолистих 1 т/га, світло-сірих, сірих і темно-сірих - 1-3, чорноземах - 5 т/га в рік [71]. Ці показники підтверджуються і авторськими дослідженнями та можуть бути прийняті як критерії гранично допустимих норм обмежень ерозії. Вони потребують лише правового оформлення.

Не дивлячись на регулярне вапнування, площа сільськогосподарських земель з кислими ґрунтами не зменшується. Проблема кислотності ґрунтів не є новою, але вона не зникає, а навпаки, загострюється у Карпатському регіоні в зв'язку з збільшенням атмосферного підкислення ґрунтів. Особливо активно діють в цьому напрямку кислі атмосферні опади, пов'язані з викидами Калушського сірчаного заводу. Проблема кислих дощів стала міжнародною. По даних західноєвропейських і скандинавських дослідників pH атмосферних опадів зменшилась з 5,5 до 4, інколи і до 2,8. Відповідно росту кислотності ґрунтів збільшуються втрати кальцію, магнію, заліза, марганцю. Дані англійських і японських вчених свідчать, що зниження pH активізує токсичний ефект ртуті, свинцю, кадмію [71]. Загальновідомо, що ефективність мінеральних добрив на кислому фоні зменшується.

Для кожної різновидності ґрунту характерний специфічний комплекс властивостей, який має найбільший вплив на продуктивність повної групи культурних рослин. В межах конкретної ґрунтово-кліматичної зони відмічаються суттєві відмінності в родючості ґрунтів.

Досить важливо визначити рівень допустимих відхилень цих властивостей від оптимального значення, яке витікає з суті одного з основних законів землеробства - закону оптимуму. Вплив кислотної деградації ґрунтів на оптимальне значення показників агрохімічних властивостей ґрунтів можна встановити тільки шляхом достовірних експериментальних даних по кожній зоні.

Хімічні засоби захисту рослин (пестициди) поступають в ґрунти шляхом внесення при посіві протравленого насіння, з атмосферними опадами, з рослинними і тваринними рештками і т.п. Середня витрата пестицидів завжди регламентується при

обробітку і тут важливо його дотримуватися. Питанням розробки критеріїв для оцінки забруднення ґрунтів присвячені роботи В.А.Ковди, В.І. Перелигіна (1975), М.С.Соколова, Б.П.Стрекозова (1976) і інші. Вони підкреслюють, що нормувати пестициди і вирішувати питання детоксикації треба з врахуванням природних умов ландшафтно-геохімічних регіонів, ґрунтового і рослинного покривів.

Радіонуклідне забруднення в результаті Чорнобильської аварії, зокрема в Карпатському регіоні, створило нову ситуацію в геохімічному режимі території. Проблема посилюється значною горизонтальною міграцією радіоізотопів при паводковому і добовому стоках. Наприклад, в селі Киселів Кіцманського району Чернівецької області на земельній ділянці, яка розміщена в балці і використовується для випасу худоби населення, рівень забрудненості ізотопами цезію-137 за чотири роки (після першого обстеження в 1989 році) зріс з 5,4 КІ/км^2 до 8,6 КІ/км^2, пояснюється щорічними відкладами продуктів ерозії ґрунтів.

Враховуючи плямистість радіаційного забруднення, різницю в щільності забруднення і складі значущих радіоактивних речовин в межах адміністративних районів і землекористувань, а також небезпеку міграції радіонуклідів, робота по оптимізації землекористування на забруднених землях повинна мати комплексний характер, включати заходи, які забезпечують мінімальну радіаційну дію на людину зовнішнім і внутрішнім опроміненням, з радіоактивних елементів найбільшу біологічну небезпеку представляють довгоживучі радіоізотопи цезію і стронцію, які мають період напіврозпаду біля 30 років і активно включаються в процеси біологічної міграції. Таким чином, основними радіонуклідами, які визначають радіоактивне забруднення ґрунтів є цезій-137 і стронцій-90. їх надходження в організм людини з продуктами харчування проходить, головним чином, в результаті їх переходу з ґрунту в рослини і далі в продукцію рослинництва і тваринництва. Крім того, вони впливають на життєдіяльність мікроорганізмів в ґрунті, його хімічну структуру. Якщо радіоактивне забруднення ґрунтів прямо не впливає на їх родючість, то через структуру посівів сільськогосподарських культур продуктивність земель зменшується. Адже на забруднених орних

Національний університет водного господарства та природокористування

землях доводиться вирощувати, в основному, кормові і технічні культури.

У відповідності до Закону України „Про правовий режим території, яка піддалась радіоактивному забрудненню внаслідок Чорнобильської катастрофи" визначені такі зони:

1) Зона відношення - територія радіусом 30 км від Чорнобильської АЕС;

2) Зона безумовного (обов'язкового) відведення - територія, яка інтенсивно забруднена радіонуклідами з щільністю забруднення ґрунту ізотопами цезію від 15,0 КІ/км^2 і вище або стронцію від 3,0 КІ/км^2 і вище, а також територія з ґрунтами, які сприяють високій міграції радіонуклідів в рослини з щільністю забруднення ізотопами цезію від 5,0 до 15,0 КІ/км^2, або стронцію від 0,15 до 3,0 КІ/км^2.

3) Зона гарантованого добровільного відселення - територія із щільністю забруднення ґрунту ізотопами цезію від 5,0 д 15,0 КІ/км^2, або стронцію від 0,15 до 3,0 КІ/к.

4) Зона посиленого радіоекологічного контролю - територія з щільністю забруднення ґрунту ізотопами цезію від 1,0 до 5,0 КІ/км^2 або стронцію від 0,005 до 0,001 КІ/км^2.

Використання земель в сільськогосподарському виробництві дозволяється тільки в зонах гарантованого добровільного відселення /зона 3/ і посиленого радіоекологічного контролю (зона 4). Основними джерелами забруднення ґрунтів важкими металами є: аерозольні викиди в атмосферу у вигляді окисів і сульфідів елементів, які можуть забруднювати ґрунт на віддалі кількох десятків кілометрів від джерела; викиди автотранспорту; тверді відходи промисловості; повені рік, забруднених стічними водами підприємств тощо.

Під впливом важких металів губчата структура ущільнюється, різко зменшується мікроагрегатність ґрунтової маси та її пористість. Значно знижується кількість високодисперсного гумусу, збільшується його рухливість; пригнічуються процеси гуміфікації, різко зростає рухливість глинистої фракції, спостерігається руйнування новоутворень карбонатів гідроксидів заліза, гіпсу тощо. Для обґрунтування рішень про проведення заходів по очистці ґрунтів необхідні нормативи (порогові концентрації) токсичних хімічних речовин в ґрунті, перевищення яких створює

небезпеку для людини. На Україні, за виключенням порогових концентрацій для окремих забруднюючих речовин, такі нормативи поки що не розроблені, хоча ст.85 Земельного кодексу передбачає, що такі нормативи повинні бути. Відсутність нормативної бази ускладнює моніторинг земель і своєчасне проведення заходів по очистці ґрунтів від забруднення.

В цьому відношенні представляє інтерес досвід Нідерландів і Німеччини, де створені такі нормативні бази. Узагальнення їх даних дає можливість виробити для регіону норми гранично допустимих значень вмісту важких металів і інших забруднюючих речовин у використаних в сільськогосподарському виробництві ґрунтах.

Таким чином, вирішення проблеми попередження деградації ґрунтів і ґрунтового покриву можливе при умові розробки еколого-економічно обґрунтованих цілеспрямованих регіональних або обласних програм дій /включаючи господарську діяльність/, які передбачали б оптимізацію землекористування і нормалізацію стану природної обстановки. Сучасний рівень знань і практичний досвід мають арсенал необхідних прийомів для суттєвого підвищення потенціальної родючості ґрунтів. Будь-яке землекористування, направлене на використання родючості ґрунтів, повинно забезпечувати розширене Ті відтворення, бути ґрунтозахисним і охоронним. Воно повинно включати весь комплекс заходів, направлених на охорону ґрунтів від будь-яких деградаційних процесів і підвищення потенціальної родючості ґрунтів, з однієї сторони, і на ріст ефективної - з другої. Така постановка проблеми обумовлює ряд принципів оптимізації землекористування. Будь-яке землекористування повинно:

1) бути екологічно обґрунтованим, а саме - відповідати грунтово-природньому комплексу, який включає локальні особливості місцевості;

2) враховувати, визначені місцевими екологічними умовами, комплекси організаційних, агротехнічних, агрохімічних, хімічних, гідротехнічних, лісомеліоративних і екологічних заходів, направлених на забезпечення розширеного відтворення родючості ґрунтів;

3) будуватися на використанні постійно прогресуючої технології (обновлення сівозмін, управління якісним станом угідь,

Національний університет біоресурсів і природокористування України

врахування атмосферних процесів, вдосконалення організації виробництва, направленої на підвищення продуктивності угідь і т.п.).

Екологічна обґрунтованість сільськогосподарського землекористування обумовлюється, в основному, рівнем інтенсифікації, який базується на науковому аналізі і врахуванні взаємодії основних елементів функціонування агроекосистеми, таких як біотичні, абіотичні і техногенні. До біотичних відноситься адаптивний потенціал певної сільськогосподарської культури, її екологічна стійкість і параметри біологічної продуктивності або та група факторів (грунт, мікроклімат і т.п.), яка характеризує рослину по здатності виживати, розвиватись і продукувати в певних екологічних умовах. Абіотичні елементи включають в себе постійні і нерегульовані фактори зовнішнього середовища, до них відносяться рельєф, крутизна схилів і т.п. До техногенних - відносяться фактори, які визначають характеристику агроекосистеми, пов'язані з її управлінням і контролем людиною і які характеризуються складом вирощуваних сільськогосподарських культур, розміщенням їх по території, структурою і спеціалізацією сівозмін, технологією, агротехнікою і т.п.

Комплекс організаційних заходів повинен розроблятися шляхом послідовної розробки і освоєння документів різного рівня (концепції, програми, схеми, проекту внутрігосподарського землеустрою) на базі природного потенціалу, які передбачають раціональне використання земельних ресурсів і такого екологічного навантаження, яке сприяло би не тільки збереженню функціональних зв'язків існуючих природних компонентів, але і їх поліпшенню.

Кожне землекористування повинно мати проект внутрігосподарського землеустрою з такою організацією території, яка б включала систему агротехнічних, агромеліоративних, гідротехнічних, лісомеліоративних і біологічних заходів, в умовах регіону комплекс агротехнічних і агромеліоративних заходів визначається крутизною схилів, ступенем змитості ґрунтів, розчленованості земель ярами і т.д. Орні землі, в основному на схилах до 5° з незмитими і слабозмитими ґрунтами, доцільно використовувати для вирощування просапних культур; крутизною 5 - 7° і в окремих

Національний університет
біоресурсів і природокористування

випадках до 10° - для ґрунтозахисних сівозмін, схили крутизною більше 7- 10° з сильноеродованими ґрунтами рекомендується відводити тільки під постійне залуження; обов'язковою умовою використання схилових земель є створення захисних лісових насаджень і гідротехнічних споруд. Круті схили 15 - 20 і більше градусів в окремих випадках використовуються під сінокоси, а на яких ґрунти повністю змиті або з багатьма розмивами і частими виходами на поверхню материнських порід - використовуються тільки під суцільне заліснення.

Враховуючи складність рельєфу території, антропогенне навантаження доцільніше визначати для ландшафту в цілому, шляхом встановлення оптимального співвідношення між залісненістю, розораністю і залуженням. Ступінь екологічної рівноваги буде характеризуватись розораністю і питомою вагою природно-біологічних резервацій в загальній площі території (рекреаційна ємність). До природно-біологічних резервацій віднесені землі зайняті лісами, деревочагарниковими насадженнями, сіножатями, пасовищами, болотами та під водою.

Щодо екології Карпатського регіону, то вона носить регіональний і зональний характер, а відповідно і раціональне використання землі повинно мати такий же характер. Прискорений розвиток продуктивних сил і ріст чисельності населення в Карпатському регіоні передбачають все інтенсивніше використання земельних ресурсів в зв'язку з необхідністю забезпечення зростаючих потреб населення в продуктах харчування, а промисловості в сільськогосподарській сировині. Тому, вишукування найбільш економічно- і екологічно-обґрунтованих рішень розміщення продуктивних сил з урахуванням забезпечення найбільш раціонального використання і охорони земель, а також максимальне збереження сільськогосподарського земельного фонду складає основне завдання оптимізації землекористування. Земельне законодавство України передбачає певні правові обмеження щодо вилучення сільськогосподарських земель для не сільськогосподарських цілей. Так, ст.35 Земельного кодексу передбачає недопустимість вилучення особливо цінних продуктивних земель, а ст.21 констатує, що для несільськогосподарських потреб надаються землі несільськогосподарського призначення, непридатні для

ведення сільського господарства або сільськогосподарські угіддя гіршої якості. У випадках коли землі відводиться необхідна її цінність, тоді запроваджується економічний фактор захисту вилучення високопродуктивних земель з сільськогосподарського обороту. В цих цілях використовують планово-картографічні матеріали інвентаризації малопродуктивних і особливо цінних земель. Так, наприклад, по Україні таких земель нараховується біля 10 млн. га.

Важливе значення має економіко-правовий захист сільськогосподарських угідь при їх використанні самими землевласниками і землекористувачами. Адже в Карпатському регіоні досить розвинуті такі негативні процеси, як водна ерозія, заростання сільськогосподарських угідь чагарниками і дрібнолісся, засмічення камінням тощо. Тому досить важливим є правове і економічне регулювання ефективного використання і охорони земель від негативних процесів, ст.40 Земельного кодексу ставить в обов'язки власників землі і землекористувачів виконувати відповідний комплекс заходів щодо: збереження і підвищення і родючості ґрунтів, а також поліпшення корисних властивостей землі; захисту земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочення, інше; захисту земель від заростання сільськогосподарських угідь чагарниками і дрібнолісся, інших процесів погіршення культуртехнічного стану земель.

Саме відсутність чітких правових гарантій на практиці призвела до неправильного використання земель, їх деградації.

Реалізація комплексу правових і економічних заходів (ст.67 Земельного кодексу України) дозволить значно зменшити темпи негативних процесів по зниженню продуктивності сільськогосподарських угідь у регіонах.

4.5. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Україна вступила в етап соціально-економічного розвитку, який характеризується зростанням ролі ринкових механізмів регулювання економічної діяльності, насамперед у несільськогосподарських галузях. У країні в цілому створено основи ринкового земельного ладу: ліквідовано монополію

держави на землю, здійснено перехід до багатоукладності землекористування, запроваджено платність використання земель. Земля відповідно до закону стала об'єктом нерухомості та цивільних відносин.

Однак через неефективну земельну політику держави загострюється проблема організації раціонального використання й охорони земель. Ринкові перетворення земельних відносин набули затяжного характеру. Значна їх кількість здійснюється несистемно, формально, затратно, без належного наукового обґрунтування. Як наслідок - більшість питань «входження в ринок» розв'язується методом «спроб і помилок». Земельна реформа розпочалася і практично завершується за відсутності програми земельних перетворень, без визначення соціально-економічних та екологічних цілей, передбачення наслідків, забезпечення відповідних законодавчих, фінансових, інституційних, кадрових, політичних і морально-психологічних передумов. Найбільш негативно недоліки земельної політики, поспішності та не виваженості земельної реформи позначилися на українському селі й вітчизняному аграрному секторі.

Поточний стан справ у землегосподарюванні потребує рішучого перегляду земельної політики та розробки концепції новітньої національної стратегії у сфері землекористування, в якій роль держави має значно посилитися. Державні органи влади повинні створити умови й активно сприяти формуванню соціально та екологічно орієнтованих регіональних моделей землекористування.

Частка земельних ресурсів у складі природно-ресурсного потенціалу держави становить понад 40 %. Місткість територіального простору України за біокліматичним і землересурсним потенціалом достатня для нормального життя 150-160 млн громадян. Водночас у країні склався надзвичайно високий рівень освоєння життєвого простору: в господарське використання залучено понад 92 % її території. Тільки близько 5 млн га (до 8 %) знаходиться у природному стані (болота, озера, річки, гори). За густотою населення Україна наближається до середньоєвропейського рівня [27].

У нашій державі 82 % площ земель використовують як основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві. Зокрема, до сільськогосподарського виробництва залучено 71,2 %

території суші. Разом із тим внутрішньогалузеве використання земельної території в АПК має екстенсивний характер. Під внутрішньогосподарське будівництво, інші невиробничі потреби зайнято 5-7 % загальної площі продуктивних земель.

Темпи деградації земель пришвидшуються. Велике занепокоєння викликає безупинне зниження їх родючості. Складна екосистема ґрунтового покриву найбільше руйнується через інтенсивний розвиток ерозії. В Україні водної й вітрової ерозій зазнало понад 14,9 млн га сільськогосподарських угідь (35,2 % їхньої загальної площі). Виникли серйозні проблеми з поповненням біоенергетичного потенціалу ґрунтів. Сумарні втрати гумусу внаслідок мінералізації (окислювальної деструкції) та ерозії ґрунтів щороку становлять 32-33 млн тонн, що еквівалентно 320-330 млн тонн органічних добрив, а еколого-економічні збитки через ерозію перевищують 9,1 млрд гривень.

За останні 15 років площа кислих ґрунтів збільшилася на 2,4 млн га, у тому числі на ріллі - на 1,5; тих, які піддані водній ерозії - 2,4, засолених - 1,0; земель із солонцевими комплексами - 3,9, заболочених і перезволожених - 1,0; заростих чагарником і дрібнолісся м - 0,5 млн га. Як вже зазначалося, вміст гумусу в ґрунтах України за цей період знизився у середньому на 20 %. Заходи щодо підвищення родючості земель мають епізодичний характер, тому в 90-х роках практично припинився приріст цінних високопродуктивних сільськогосподарських угідь. Зниження родючості земель та їхня меліоративна невпорядкованість, величезні масштаби й інтенсивність деградації ґрунтів зумовлюють щорічно недобір 10-12 млн тонн сільськогосподарської продукції у перерахунку на зерно.

Екологічна ефективність удосконалення земельних відносин проявляється через їхній вплив на зміну якості земельних ресурсів, навколишнє природне середовище й характер використання земель. Тут важливе значення мають зміна структури категорій і цільового використання земель на конкретній території (регіон, район, рада), питомої ваги орних земель у загальній площі та в сільськогосподарських угіддях, середовище стабілізуючих угідь, позитивна зміна екологічної стабільності землекористування й антропогенного навантаження.

Перед Україною стоїть складне завдання щодо створення

системи землекористування, яка дала б змогу поєднати вільне володіння землею і соціальну справедливість при її використанні. Що стосується міжнародного досвіду організації землекористування, то підхід до нього повинен бути дуже критичним і виваженим. Передусім слід врахувати, що у більшості країн світу вільного нерегульованого обігу землі ніколи не було й не може бути.

Ринковий обіг землі в економічно розвинутих державах функціонує тільки у рамках розумної системи контролю з правового, управлінського та фінансового поглядів. Крім того, існуючі західні системи землекористування (навіть в індустріально розвинутих країнах) мають і серйозні недоліки. Купівля-продаж землі, які ґрунтуються на приватній власності, часто супроводжуються земельною спекуляцією та присвоєнням належної суспільству ренти. Економічною базою цього процесу є те, що в міру розвитку суспільства «тиск на землю» зростає, внаслідок чого ціни на землю підвищуються швидше, ніж на інші товари. Наприклад, у Німеччині за останні 30 років вони загалом зросли втричі, а на земельні ділянки під забудову - в 16 разів.

Земля надана людству природою, тому є суспільним надбанням. Рівноправність у користуванні нею за умови вільного пересування земельною територією та її безоплатне надання членам суспільства мають стати головним принципом розв'язання земельного питання в Україні.

Багаторічна практика багатьох країн виробила ефективний і справедливий принцип землекористування, згідно з яким земельні ділянки не продаються, а тільки передаються у користування на підставі спадкоємного права забудови. Користувачі цих ділянок одержують їх безплатно за умови щорічної сплати податку, розмір якого відповідає зиску від землекористування.

Землекористування на основі щорічної сплати земельного податку більше відповідає умовам ринкової економіки, ніж викуп власності на землю шляхом одноразової сплати покупної ціни. Податок на землю в нормально розвинутій економіці, особливо на місцевому рівні, є постійним джерелом суспільних витрат на освіту, охорону здоров'я, підтримку інфраструктури селищ, відтворення земельних ресурсів. Отже, він має справлятися щорічно.

При приватизації підприємств у довільне розпорядження підприємця надається об'єкт його підприємницької діяльності (під-

Національний університет водного господарства та природокористування

приємство, його будівлі, устаткування, технології тощо). Щодо землі, то вона передається підприємцю в постійне користування тільки як просторовий базис. Підприємець у будь-який час і цілком вільно може закрити підприємство, продати його, зрештою, зруйнувати. Земельна ділянка не може бути піддана «закриттю» чи «знищенню».

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

Приватна власність на землю - це рудимент рабовласницького ладу, від якого більшість країн давно відмовилися і перейшли на поняття «право користування землею».

Земельні відносини, засновані на праві користування землею, сприяють залученню іноземного капіталу, який заінтересований у вкладанні в будівлі, машини, технології. Однак, щоб його залучити, потрібна стабільна політична обстановка, а що стосується землі, то досить мати право довгострокового користування земельною ділянкою. При цьому слід постійно враховувати дуже важливу обставину: економіка України являє собою багатогалузевий організм, що функціонує на стику вертикальної (центр-регіони) і горизонтальної взаємодії. Просторове етнографічне та грунтово - кліматичне різноманіття України - головне обмеження радикалізму в соціально-економічному реформуванні, а також суттєва перешкода для домінування приватної власності на землю.

З іншого боку, багатовіковий світовий досвід показує, що неврегульовані ринкові відносини у чистому вигляді не можуть розв’язати регіональних проблем. Інституціональне врегулювання територіального розвитку великою мірою підвладне тільки державному впливу. Отже, в здійсненні реальної й ефективної земельної політики важливу роль має відігравати держава. У зв’язку з цим визначаються кілька важливих стратегічних проблем, які потребують розв’язання на державному рівні.

Ще одна дуже складна проблема, яку найближчим часом повинна розв’язати держава, полягає в реформуванні сільськогоспо-

Національний університет
водного господарства
та природокористування

дарського землекористування з огляду на необхідність України бути самодостатнім гравцем у виробництві продовольства для забезпечення внутрішнього і зовнішнього ринків. Історично Україна завжди була великим експортером зерна, олії, м'яса, але наш хлібний експорт був швидше функцією промислової відсталості держави, ніж землеробського прогресу.

У земельному законодавстві варто розширити перелік об'єктів під землями державної власності. Без цього держава не може повною мірою забезпечувати оборону й безпеку, захищати свої кордони, розвивати єдину інфраструктуру, транспорт і зв'язок, охороняти природу. Йдеться, по суті, про економічну спроможність та цілісність держави.

Головним завданням аграрної реформи в Україні у 90-х роках стали приватизація землі та реорганізація колгоспів і радгоспів із метою формування ефективного сільськогосподарського виробництва на основі приватної власності на землю й особистої заповзятливості сільськогосподарських товаровиробників. Передачу землі у власність було здійснено за варіантом розподілу землі між членами сільгосппідприємств на умовні земельні частки. За даними Держземагентства України, в результаті цих перетворень 7,8 млн селян одержали право на земельний пай.

Однак зміна форм власності та господарювання на землі поки що не забезпечила кращого використання земель і підвищення продуктивності землеробства. Власники земельних часток розпорядилися ними поки що так: понад 5 млн селян (42,5 %) передали земельні частки в оренду; близько 1,8 млн (15,2 %) - у статутні капітали сільськогосподарських підприємств різних форм виробництва; близько 850 тис. (7,2 %) використовують земельні ділянки для ведення особистого селянського (800 тис.) і фермерського господарства (34 тис.); трохи більше півмільйона селян (4,2 %) передали земельні частки в статутні капітали.

Українська модель земельних перетворень на селі виходила з принципу соціальної справедливості, а не економічної ефективності. Так, значну частину земельних часток одержали пенсіонери та працівники об'єктів сільської соціальної сфери, хоча було цілком очевидно, що працювати на землі вони навряд чи зможуть.

Оскільки об'єктивних умов для обігу земель сільськогосподарського призначення шляхом їх вільної купівлі-продажу в

Україні практично немає, на перехідний період необхідно встановити твердий державний контроль за обігом земель і, крім того, здійснити комплекс заходів щодо обмеження обігу земель сільськогосподарського призначення. Пріоритетними можна вважати:

- запровадження заборони на продаж сільськогосподарських земель іноземним громадянам;
- установлення термінів заборони на повторний продаж і зміну цільового призначення ділянки землі після її одержання;
- обмеження кола осіб, що мають право на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення шляхом запровадження кваліфікаційних вимог;
- установлення максимального розміру ділянок, які можуть перебувати у власності фізичних та юридичних осіб;
- запровадження реального оподатковування земель сільськогосподарського призначення і реальних вимог щодо підтримки родючості земель, їхньої інженерної облаштованості.

Аналіз існуючої у державі системи земельних платежів показує, що вона не відповідає сучасним реаліям створення системи економічного регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами. Земельними платежами охоплено менше третини земельного фонду; ставки платежів низькі; існує велика кількість пільговиків, звільнених від платежів; кошти від земельних платежів використовуються не за цільовим призначенням; обмежений набір форм плати за землю.

Таким чином, у діючу систему земельних платежів в Україні необхідно терміново внести суттєві зміни. І при їх підготовці слід виходити з того, що ставки земельних платежів мають бути економічно значущими й чітко відповідати рентній прибутковості відповідної земельної ділянки; земельні платежі повинні бути обов'язковими для всіх без винятку землекористувачів; пільгове оподаткування має регулюватися тільки розмірами і термінами сплати платежів та зборів. Система платежів за землю, крім земельного податку й орендної плати, повинна включати також одноразові платежі за зміну цільового використання сільськогосподарських угідь і збори від трансакцій із землею, за користування земельною інформацією, штрафи. А самі земельні платежі потрібно встановлювати незмінними на тривалий період.

Водночас удосконаленню земельних відносин і пожвавленню

обігу земельного капіталу за нинішнього перехідного стану української економіки можуть сприяти інституціональні заходи щодо формування мережі земельних іпотечних банків за активної участі держави; створення системи законодавчого захисту прав на земельну власність; формування єдиної системи державного земельного кадастру і реєстрації прав на нерухомість; створення кредитних ресурсів за рахунок залучення коштів населення через механізм зниження норми позичкового відсотка й збільшення норми відсотку по депозитах, і на цій основі - перетворення кредитних ресурсів на головне джерело інвестицій. На жаль, ці надзвичайно важливі фактори становлення й розвитку обігу сільськогосподарських земель у процесі земельної реформи в Україні не були задіяні.

Внутрішній обіг земельних ділянок як постійного капіталу на сучасному етапі земельних перетворень стає базовим елементом функціонування економіки держави у цілому. Тепер важливо, щоб уся палітра земельного обігу (ринок прав власності, ринок прав оренди, іпотечний ринок тощо) працювала в єдиній системі.

Практичні заходи щодо реалізації рентного потенціалу України можуть включати перегляд рівня плати за ресурси, виходячи зі світової кон'юнктури цін; диференціацію методів нарахування ресурсних платежів; збільшення питомої ваги природно-ресурсної ренти у податковій базі; випуск державних земельно-ресурсних позик як основи формування ринку державних цінних паперів, забезпечених природно-ресурсним потенціалом землі. Тільки на цій концептуальній базі можна забезпечити стійкість гривні, перетворивши її на тверду валюту. Це - головна проблема перехідного періоду, що прямо стосується національної безпеки України.

Для забезпечення виходу із нинішньої складної ситуації необхідно здійснити такі кроки:

- терміново ухвалити конституційний Закон «Основи державної політики в сфері регулювання відносин з використання та охорони земельних, сировинних і біокліматичних ресурсів України»; розробити і прийняти пакет законів із регулювання окремих складових земельних відносин (розмежування земель, оцінка, землевпорядкування, охорона, оренда, застава, межування і знімання, обстеження, угоди);

Національний університет біоресурсів і природокористування України

- створити єдиний державний орган з управління земельними ресурсами як об'єктом унікальним, багатофункціональним і структурно складним. До нього повинні входити як складові: Державна земельна інспекція, Державне агентство управління державними землями, Державний департамент земельного кадастру і реєстрації прав на землю, Український державний земельний банк, Земельний (межовий) суд України;

- розробити та прийняти довгострокову Національну цільову програму охорони земель України, звернувши особливу увагу на запобігання деградації земель, розвиток сільськогосподарського землекористування, проблему розселення, земельні платежі на рентній основі, усунення криміналізації земельного ринку;

- розробити, прийняти і забезпечити реалізацію регіональних цільових програм облаштування та ефективного використання земельних ресурсів, для чого потрібно розмежувати земельний фонд України за рівнями власності (державна, регіональна, муніципальна);

- створити єдину інформаційну систему земельного кадастру і реєстрації прав на землю та нерухоме майно і провести державну економічну (грошову) оцінку всіх земель України за єдиною уніфікованою методикою;

- здійснити генеральне землевпорядкування України та її політико-адміністративних одиниць.

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

З прийняттям нової Конституції України кардинально змінилися умови регулювання земельних відносин у країні. Земельним кодексом України визначено повноваження в сфері регулювання земельних відносин як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування та здійснення землеустрою.

Землеустрій на державному, регіональному та місцевому рівнях здійснюють ДП «Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», 25 регіональних інститутів землеустрою та інші ліцензіати. На замовлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, власників землі та землекористувачів

Національний університет водного господарства та природокористування

інститути землеустрою виконують значний обсяг робіт, визначений земельним законодавством. За час проведення земельної реформи в Україні цими інститутами виконано фактично основні види робіт із землеустрою.

На місцевому рівні землеустрій здійснюють комунальні й приватні землевпорядні організації, які мають відповідні ліцензії. Основні види робіт, які виконуються цими організаціями, - це розробка проектів відведення земельних ділянок, виготовлення технічної документації щодо посвідчення права володіння чи користування земельними ділянками, оформлення документів на право власності або користування земельними ділянками.

Слід зазначити, що останніми роками в Україні на недостатньому рівні провадиться державне управління землеустроєм. При здійсненні проведення земельної реформи втрачено інформаційну базу про землю, не проводяться ґрунтові та інші обстеження земельного фонду, відсутні достовірні картографічні матеріали на території населених пунктів, сільських рад і районів. Немає планів землекористувань сільськогосподарських підприємств, проектів організації їхньої території, порушено науково обґрунтовані сівозміни. Практично не проводиться планування використання земель та їхньої охорони шляхом розробки районних і обласних схем землеустрою, проектів рекультивації земель тощо.

Крім того, сама система планування землекористування й землеустрою не до кінця відпрацьована і не відповідає вимогам ринкової економіки. Управління землекористуванням на нинішньому етапі регулювання земельних відносин повинне ґрунтуватися на таких організаційних принципах:

1) державна політика у сфері земельних відносин на державному, регіональному та місцевому рівнях має передбачати здійснення комплексу науково обґрунтованих заходів із землеустрою з метою організації раціонального використання та охорони земельних ресурсів, планування й розподілу земельного фонду. Землеустрій повинен стати основою для здійснення державної земельної політики;

2) ведення державного земельного кадастру має гарантувати захист прав на землю й містити достовірну інформацію, необхідну для розвитку ринкових земельних відносин;

Національний університет водного господарства та природокористування

3) структура органів земельних ресурсів повинна враховувати інтереси держави і територіальних громад, будуватися за принципом самодостатності органів виконавчої влади й місцевих рад у здійсненні своїх конституційних повноважень в галузі земельних відносин.

Отже, земельна політика має важливе значення в забезпеченні сталого землекористування, раціонального управління земельними ресурсами, добробуту населення та економічних можливостей сільських і міських жителів, а також у подоланні бідності. Тому дослідження у сфері екологічної земельної політики та аналіз конкретних заходів щодо розв'язання проблем, пов'язаних із землею, є завжди актуальними й викликають інтерес суспільства і вчених. Проте не завжди матеріали таких досліджень доводилися до тих, хто формував цю земельну політику - урядовців та інших заінтересованих сторін - із метою забезпечення максимальних результатів. Унаслідок цього дискусії найчастіше розгорталися навколо вже сформованих концепцій та ідеологій, а не є результатом всебічного аналізу потенційної ролі земельної політики в розвитку суспільства, можливостей втручання держави у цю сферу діяльності, а також механізмів, які можуть бути використані для досягнення найсправедливіших соціально-економічних цілей. За відсутності результатів такого аналізу потенціал земельної політики як каталізатора соціальних та економічних перетворень найчастіше реалізується не повністю.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

ГЛОСАРІЙ

АГРОЛАНДШАФТ – ландшафт, основу якого становлять сільськогосподарські угіддя, лісові насадження.

АГРОХІМІЧНА ПАСПОРТИЗАЦІЯ ЗЕМЕЛЬ – обов'язкове агрохімічне обстеження ґрунтів, що передбачає видачу агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки.

АГРОХІМІЧНЕ ОБСТЕЖЕННЯ ҐРУНТІВ – обов'язкове суцільне обстеження сільськогосподарських угідь з метою визначення рівнів їх забезпечення поживними речовинами, стану забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами.

АНТРОПОГЕННИЙ ЛАНДШАФТ – ландшафт, який складається із взаємодіючих природних й антропогенних компонентів, які формуються під впливом діяльності людини і природних процесів.

БІОЛОГІЧНА РЕКУЛЬТИВАЦІЯ – комплекс агротехнічних і фітомеліоративних заходів, направлених на відновлення господарської продуктивності земель.

БОНІТУВАННЯ ҐРУНТІВ – оцінювання якості ґрунтів за їх основними природними властивостями.

ВАРТІСТЬ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ – грошовий вираз цінності земельної ділянки.

ВНУТРІШНЬОГОСПОДАРСЬКА МЕЛІОРАТИВНА СИСТЕМА – меліоративна система, що забезпечує подачу, розподіл та відведення води в межах земель одного землевласника (землекористувача).

ГРАНИЧНО ДОПУСТИМА КОНЦЕНТРАЦІЯ ЗАБРУДНЮЮЧИХ РЕЧОВИН – максимально допустима кількість забруднюючих речовин у ґрунтах, яка не зумовлює негативних екологічних наслідків для їх родючості та якісного стану.

ГРОШОВА ОЦІНКА ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ – капіталізований рентний доход із земельної ділянки.

ГУМУС – органічна частина ґрунту, що формує його родючість завдяки процесам біохімічного розкладу рослинних і тваринних решток.

ҐРУНТ – природно-історичне, органо-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори, основною характеристикою якого є родючість, що визначається розміром концентрації поживних речовин.

ҐРУНТОВА МАСА – знятий родючий шар ґрунту.

ҐРУНТОВЕ ОБСТЕЖЕННЯ – оприділення генетичної будови та властивостей ґрунтів, визначення структури ґрунтового покриву.

ДЕГРАДАЦІЯ ҐРУНТІВ – негативний вплив природних, антропогенних факторів на стан родючості ґрунту та його властивості.

ДЕГРАДАЦІЯ ЗЕМЕЛЬ – погіршення стану, складу, корисних властивостей і функцій земель та пов'язаних із землею природних компонентів внаслідок природнього або антропогенного впливу.

ЕКОНОМІКА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ – діяльність, що передбачає такий порядок та форми застосування земельних ресурсів, що визначають їх позитивну прогресивну зміну на фоні задоволення економічних інтересів та господарських потреб землекористувачів.

ЕКОНОМІКА – наука про управління господарством, господарськими системами різних розмірів та видів.

ЕКОНОМІЧНА ОЦІНКА ЗЕМЕЛЬ – результат оцінювання землі як природного ресурсу та засобу виробництва у сільському та лісовому господарствах і як просторового базису в суспільному виробництві.

ЕКСПЕРТНА ГРОШОВА ОЦІНКА ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК – результат визначення вартості земельної ділянки та пов'язаних з нею прав експертом.

ЕРОЗІЯ ҐРУНТУ – руйнування верхнього найродючішого грунтового горизонту і підґрунтя під впливом природних та антропогенних чинників.

ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ – економічно вигідне використання земельної ділянки за цільовим призначенням без погіршення її якісних характеристик із дотриманням усіх обтяжень та обмежень.

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ – економічна категорія, яка відображає дію об'єктивних економічних та біологічних законів, що проявляються в зростанні результативності використання земельних ресурсів.

ЗАБРУДНЕННЯ ЗЕМЕЛЬ – накопичення в ґрунтах агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх якісних змін.

ЗЕМЕЛЬНА ДІЛЯНКА – частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування та визначеними щодо неї правами.

ЗЕМЕЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ – сукупність цифрових фактів, графічних матеріалів, фотографічних даних, інших відомостей, які відображають якісні та кількісні явища й процеси в сфері землекористування.

ЗЕМЕЛЬНІ ПОЛІПШЕННЯ – зміна якісних характеристик земельної ділянки внаслідок господарської діяльності або проведення певного виду робіт (наприклад, поліпшення ґрунтів).

ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ – важлива складова природних ресурсів, що представляють собою просторовий базис розселення та господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському й лісовому господарстві.

ЗЕМЕЛЬНІ УГІДДЯ – земельні ділянки, які відрізняються природно-історичними ознаками й постійно використовуються (або придатні для використання) в конкретних господарських цілях.

ЗЕМЛЕУСТРІЙ – соціо-економічні, екологічні заходи, спрямовані на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання.

ЗЕМЛЯ – поверхня суші, де органічно поєднані ґрунти, корисні копалини, природні елементи.

ЗНИЩЕННЯ (ПОШКОДЖЕННЯ) ПРОТИЕРОЗІЙНИХ ГІДРОТЕХНІЧНИХ СПОРУД, ЗАХИСНИХ НАСАДЖЕНЬ – часткове або повне пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних насаджень, погіршення їх технічного стану, внаслідок негативної антропогенної дії.

ІНВЕНТАРИЗАЦІЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ – інструмент забезпечення достовірності земельного обліку, за допомогою якого проводиться встановлення місця розташування об'єктів землекористування, їхніх меж та розмірів, правового статусу, виявлення земельних ресурсів, які не використовуються або використовуються нераціонально, не за цільовим призначенням, виявлення деградованих і забруднених земель, встановлення їх кількісних та якісних характеристик.

КАПІТАЛІЗАЦІЯ ЗЕМЛІ – визначення вартості землі на основі чистого операційного або рентного доходу від її використання.

КОНСЕРВАЦІЯ ЗЕМЕЛЬ – тимчасове припинення господарського використання земель, залуження або залісення деградованих і малопродуктивних земель, господарське використання яких є екологічно та економічно неефективним.

КОНСОЛІДАЦІЯ ЗЕМЕЛЬ – діяльність, спрямована на покращення та удосконалення земельних ділянок з метою підвищення їх вартості.

МЕЛІОРАТИВНА СИСТЕМА – цілісна взаємодія елементів інженерної інфраструктури, що забезпечує управління водним, тепловим, повітряним і поживним режимом ґрунтів на меліорованих землях (меліоративна мережа каналів, трубопроводів (зрошувальних, осушувальних, осушувально-зволожувальних, колекторно-дренажних) з гідротехнічними спорудами і насосними станціями, захисні дамби, спостережна мережа, дороги, споруди).

МЕЛІОРАТИВНА СИСТЕМА ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОГО ЗНАЧЕННЯ – меліоративна система, що забезпечує подачу, розподіл, відведення води та включає об'єкти інженерної інфраструктури, що розташовані на території більше, ніж однієї адміністративної області.

МЕЛІОРАТИВНІ ЗАХОДИ – роботи, спрямовані на поліпшення хімічних і фізичних властивостей ґрунтів, створення захисних насаджень, проведення культуртехнічних робіт, поліпшення земель з несприятливим водним режимом та інженерно-геологічними умовами, проектування, будівництво (реконструкція), експлуатація меліоративних систем.

МЕЛІОРАЦІЯ ЗЕМЕЛЬ – комплекс меліоративних заходів (гідротехнічних, культуртехнічних, хімічних, агротехнічних, агролісотехнічних) спрямованих на регулювання водного, теплового, повітряного і поживного режиму ґрунтів, збереження і підвищення їх родючості та формування екологічно збалансованої структури угідь.

МЕЛІОРОВАНІ ЗЕМЛІ – угіддя, на яких здійснено комплекс меліоративних заходів.

МЕТОД ОЦІНКИ ЗЕМЛІ – методичний підхід заснований на послідовності оціночних процедур визначення вартості землі.

МІЖГОСПОДАРСЬКА МЕЛІОРАТИВНА СИСТЕМА – меліоративна система, що забезпечує подачу, розподіл та відведення води в межах однієї області, району.

Національний університет
та природокористування

МОНІТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ – комплекс спеціальних робіт, які включають збирання, обробку, зберігання та передачу інформації про стан земельних ресурсів та прогнозування майбутніх параметрів їх функціонування.

НЕВЖИТТЯ ЗАХОДІВ ЩОДО БОРОТЬБИ З БУР'ЯНАМИ – допущення появи небажаної трав'яної рослинності, яка негативно впливає на розвиток культурних рослин, призводить до поширення шкідників і хвороб, не дає можливості використовувати землі за призначенням.

НЕЦІЛЬОВЕ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ – таке фактичне використання земель, що не відповідає їх цільовому призначенню, встановленому при передачі земель у власність чи наданні в користування.

НОРМАТИВНА ГРОШОВА ОЦІНКА ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК – капіталізований рентний дохід із земельної ділянки, визначений за встановленими і затвердженими нормативами.

ОБЛІК ЗЕМЕЛЬ – система фіксації кількісного та якісного стану параметрів земельних ресурсів, збір та накопичення відомостей про земельні ресурси та відображення цих відомостей в облікових відомостях.

ОКУЛЬТУРЕННЯ – процес здійснення науково обґрунтованих заходів впливу на ґрунт, що покликані забезпечити позитивні зміни його природних властивостей.

ОПТИМІЗАЦІЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ – це такий спосіб землекористування, за якого земля використовується найбільш раціонально, забезпечуючи певний ефект.

ОРЕНДА ЗЕМЛІ – строкове платне володіння і користування земельною ділянкою засноване на договорі.

ОХОРОНА ҐРУНТІВ – система заходів, що спрямовані на: збереження, відтворення родючості та цілісності ґрунтів; захист ґрунтів від деградації; дотримання ґрунтозахисних технологій.

ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ – система заходів, що спрямовані на: раціональне використання земель; запобігання необґрунтованому вилученню земель для інших потреб; захист земель від шкідливого антропогенного впливу; відтворення та підвищення продуктивності земель; забезпечення особливого режиму використання земель.

ОЦІНКА ЗЕМЛІ – розрахункова або експертна її вартість, що є результатом застосування послідовних процедур оцінювання.

ПЛАТА ЗА ЗЕМЛЮ – обов'язковий платіж за користування земельними ділянками, що справляється з юридичних і фізичних осіб.

ПОРУШЕНІ ЗЕМЛІ – землі, що втратили господарську та екологічну цінність через порушення ґрунтового покриву внаслідок впливу антропогенних та природних явищ.

ПРИРОДНИЙ ЛАНДШАФТ – цілісний природно-територіальний комплекс із генетично однорідними, однотиповими природними умовами місцевостей, які сформувалися в результаті взаємодії компонентів геологічного середовища, рельєфу, гідрологічного режиму, ґрунтів і біоценозів.

ПСУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ – порушення природного стану земель, їх забруднення хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, неочищеними стічними водами, порушення родючого шару ґрунту.

РАЙОНУВАННЯ (ЗОНУВАННЯ) ЗЕМЕЛЬ – поділ території з урахуванням природних та агробіологічних вимог щодо вирощування сільськогосподарських культур.

РАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ – діяльність, що забезпечує ефективне еколого-економічне використання землі.

РЕКУЛЬТИВАЦІЯ – комплекс організаційних, технічних, біотехнологічних заходів, спрямованих на штучне відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель.

РЕНТНИЙ ДОХІД – дохід, що отримується від землі як фактору виробництва й залежить від якості та місця її розташування.

РОДЮЧІСТЬ ҐРУНТУ – здатність ґрунту задовольняти потреби рослин в елементах живлення, воді, повітрі, теплі в достатніх кількостях для їх нормального розвитку.

СЕРВІТУТ – право обмеженого користування чужою земельною ділянкою.

СИСТЕМА ЗЕМЛЕРОБСТВА – комплекс організаційно-економічних, агротехнічних, меліоративних, ґрунтозахисних заходів, які направлені на ефективне використання земельних ресурсів, підтримку та підвищення їх потенціалу.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

СІВОЗМІНА – науково обґрунтоване чергування сільськогосподарських культур і парів у часі й на території або лише в часі.

СТАВКА ЗЕМЕЛЬНОГО ПОДАТКУ – законодавчо визначений річний розмір плати за одиницю площі земельної ділянки, що оподатковується.

СТАЛЕ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ – форма та методи використання земель, що забезпечують оптимальні параметри екологічних і соціально-економічних функцій територій.

ТЕХНІЧНА РЕКУЛЬТИВАЦІЯ – це планування, формування укосів, пересування і трансплантація родючих ґрунтів на площу, яка рекультивується, будівництво меліоративних споруд і доріг.

ЦІНА ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ – фактична сума грошей, сплачена за перехід прав на земельну ділянку від продавця до покупця.

ЧИСТИЙ ОПЕРАЦІЙНИЙ ДОХІД – різниця між прогнозованою сумою надходжень від використання земельної ділянки та операційними витратами, пов'язаними з одержанням валового доходу.

Національний університет
водного господарства
та природокористування

Національний університет
водного господарства
та природокористування

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Альбощий Ю. М. Концептуальні підходи сталого розвитку землекористування України / Ю. М. Альбощий, В. М. Кривов, С. О. Осипчук // Землевпорядний вісник. – 2002. – № 4. – С. 9–29.

2. Андріїшин І. М. Методологічні основи оптимізації охорони природи і землекористування / І. М. Андріїшин, А. Я. Сохнич. – Львів : Українські технології, 1998. – 207 с.

3. Атлас почв Украинской ССР / [под ред. Н. К. Крупского, Н. И. Полупана]. – К. : Наукова думка, 1979. – 159 с.

4. Бабміндра Д. Визначення економічної оцінки шкоди (збитків) від деградації земель / Д. Бабміндра // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 2. – С. 40–44.

5. Бабміндра Д. Трансформація існуючих і формування нових землекористувань на екологічних засадах / Д. Бабміндра, В. Сліпчук // Землевпорядний вісник. – 2006. – № 1. – С. 46–58.

6. Бавровська Н. М. Деякі підходи до економічної регламентації використання земельно–ресурсного потенціалу сільсько-господарських угідь територіальних соціально–природних комплексів регіону / Н. М. Бавровська, А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2005. – № 2. – С. 106–115.

7. Базилевич О. О. Еколого–географічна структура Карпатського економічного району України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. геогр, наук : спец. 11.00.11 «Конструктивна географія і раціональне використання природних ресурсів» / О. О. Базилевич. – К., 1992. – 16 с.

8. Барвінський А. В. Захист орних земель від деградації / Барвінський А. В. // Землеустрій і кадастр. – 2006. – № 1. – С. 50 – 57.

9. Білявський Г. О. Основи екології: теорія та практика / Г. О. Білявський, Л. І. Бутченко, В. М. Навроцький – К. : Лібра, 2002. – 352 с.

10. Булигін С. Ю. Регламентація технологічного навантаження земельних ресурсів / С. Ю. Булигін // Землевпорядкування. – № 1. – С. 38–43.

11. Булигін С. Ю. Формування екологічно сталих агроланд–шафтів : [підруч. для підготовки спеціалістів в аграр. вищ. навч. закладах III–IV рівні акредитації] / С. Ю. Булигін. – К. : Урожай,

Національний університет водного господарства та природокористування

2005. – 300 с.

12. Булигін С. Ю. Формування екологічно сталих агроландшафтів. / Булигін С. Ю. – К. : Урожай, 2005. – 300 с.

13. Быстряков И. К. Управление рациональным землепользованием: теоретический дискурс / И. К. Быстряков // Теорія і методи оцінювання, оптимізація використання та відтворення земельних ресурсів : [матеріали Міжнар. наук. конф.]. – К. : РВПС України НАН України, 2002. – Ч. І. – С. 139–142.

14. Визначення площ земель, що потребують консервації, в розрізі природно–сільськогосподарських провінцій та адміністративних областей України: Звіт про НДР (заключний) / Інститут землеустрою УААН. – № ДР 0198U003479. – К., 1998. – 101 с.

15. Водне господарство в Україні / [за ред. А. В. Яцика, В. М. Хорєва]. – К. : Генеза, 2000. – 456 с.

16. Гарнага О. М. Еколого–економічні засади формування ринку сільськогосподарських земель : монографія / О. М. Гарнага. – Рівне: НУВГП, 2006.– 142с.

17. Герасимова С. В. Еколого–економічні аспекти формування передумов сталого розвитку в Україні / С. В. Герасимова. – К. : Вища школа, 1999. – С. 24–26.

18. Гладун Г. Б. Збереження та розширене відтворення природно–ресурсного потенціалу земельних угідь в агролісоландшафтах / Г. Б. Гладун // Теорія і методи оцінювання, оптимізація використання та відтворення земельних ресурсів : [матеріали Міжнар. наук. конф.]. – К. : РВПС України НАН України, 2002. – Ч. І. – С. 177–180.

19. Горев Л. Н. Естественно–экономические основы оптимизации экосред / Л. Н. Горев, С.И. Дорогунцов, М. А. Хвесик. – К. : Либідь, 1994. – Кн. 2. – 240 с.

20. Горлачук В. В. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / Горлачук В. В., В'юн В. Г., Сохнич А. Я.; за ред. В. Г. В'юна. – Миколаїв : МФ НаУКМА, 2002. – 316 с.

21. Гуморов О. І. Земельно–ресурсний потенціал та проблеми його раціонального використання : [лекція ХАУ ім. В. В. Докучаева] / О. І. Гуморов. – Харків, 2002. – 69 с.

22. Гуцуляк Г. Д. Еколого–економічні основи сталого розвитку Карпатського регіону України : [монографія] / Г. Д. Гуцуляк. – Чернівці : Прут, 2005.– 348 с.

Національний університет водного господарства та природокористування

23. Гуцуляк Г. Д. Сталий розвиток землекористування : методологічні аспекти управління : монографія / Г. Д. Гуцуляк. – Чернівці : Прут, 2010. – 365 с.

24. Даниленко А. С. Територіальний соціально–природний комплекс: теорія, методологія, практика / А. С. Даниленко // Земельна реформа в Україні. Сучасний стан та перспективи подальшого удосконалення земельних відносин [матеріали наук.–практ. конф.] (Київ 10–13 квітня 2001 р.,). – К. : Знання, 2001. – С. 19–22.

25. Детермінація сільськогосподарських земель на ринку нерухомості : монографія / [Павлов В. І., Фесіна Ю. Г., Заремба В. М., Мазурик С. М.]. – Луцьк : Надстир'я, 2006. – 364 с.

26. До питання про створення національної екологічної мережі України / О. П. Канаш, О. О. Тільс, А. Г. Мартин та ін. // Землевпорядкування. – 2002. – № 4. – С. 19–24.

27. Добряк Д. С. Еколого–економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах / Д. С. Добряк, Д. І. Бабміндра. – К. : Урожай, 2006. – 336 с.

28. Добряк Д. С. Теоретико–методологічні засади формування обмежень і обтяжень у сільськогосподарському землекористуванні / Добряк Д. С., Черпіцький О. З., Мартин А. Г. // Землеустрій і кадастр. – № 1. – 2009. – С. 5–12.

29. Добряк Д. С. Теоретичні засади сталого розвитку землекористування у сільському господарстві / Д. С. Добряк, А. Г. Тихонов, Н. В. Гребенюк. – К. : Урожай, 2004. – 136 с.

30. Дорогунцов С. Х. Оцінка земельно–ресурсного потенціалу України і проблеми забезпечення його ефективного використання / С. Х. Дорогунцов, О. С. Новоторов, Т. С. Ніколаєнко. – К. : РВПС України НАН України, 1999. – 82 с.

31. Дорош О. С. Теоретичні засади зонування земель в Україні: монографія / О. С. Дорош, Н. В. Ісаченко, А. Г. Мартин, С. О. Осипчук, Г. К. Лоїк. – К. : МВЦ «Медінформ», 2011. – 183 с.

32. Економічна ефективність використання деградованих та малопродуктивних земель: Звіт про НДР (заключний) / Інститут землеустрою УААН. – К., 1999. – 30 с.

33. Євсюков Т. О. Концептуальні засади безпечного землекористування / Євсюков Т. О., Мартин А. Г. // Землеустрій і кадастр. – № 1. – 2010. – С. 26–29.

34. Закон України «Про державний контроль за раціональним

Національний університет водного господарства та природокористування

використанням та охороною земель» : Прийнятий 19 червня 2003 року № 963–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

35. Закон України «Про землеустрій : Прийнятий 22 травня 2003 року № 858–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.

36. Закон України «Про охорону земель» : Прийнятий 19 червня 2003 року № 963–IV // Відомості Верховної Ради України. – № 29. – Ст. 1431.

37. Закон України «Про оцінку земель» : Прийнятий 11 грудня 2003 року № 1378– IV // Відомості Верховної Ради України. – № 15. – Ст. 229.

38. Закон України «Про планування і забудову територій» : Прийнятий 20 квітня 2000 року № 1619–III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.

39. Заповідники і національні природні парки України. – К. : Вища школа, 1999. – 232 с.

40. Збереження і моніторинг біологічного та ландшафтного різноманіття в Україні. – К. : Національний екологічний центр України, 2000. – 244 с.

41. Земельний кодекс України : [науково–практичний коментар] / За ред. В. І. Семчика. – К. : Ін Юре, 2003. – 676 с.

42. Землекористування: еколого–економічні проблеми, конфлікти, планування : [навчальний посібник] / [І. П. Соловій, О. Т. Іванишин, В. В. Лавний та ін.]. – Львів : Афіша, 2005. – 400 с.

43. Землеробство : [підручник] / [Гудзь В. П., Примак І. Д., Будьонний Ю. В., Танчик С. П.] **;** за ред. В. П. Гудзя. – [2–ге вид. перероб. та доп.]. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 464 с.

44. Канаш О. П. Консервація деградованих і малородючих земель як система заходів з ренатуралізації довкілля / О. П. Канаш, Г. Я. Кофман // Агрохімія і ґрунтознавство. – 1998. – Спеціальний випуск. – Ч. 2. – С. 10–12.

45. Канаш О. П. Принципи класифікації земель як основи раціонального використання земельних ресурсів / О. П. Канаш // Вісник аграрної науки. – 2002. – № 3. – С. 63–66.

46. Каченко Н. В. Проблеми пріоритетності земель при забезпеченні їх раціонального використання / Н. В. Каченко // Землеустрій і кадастр. – 2009. – № 3. – С. 63–68.

Національний університет водного господарства та природокористування

47. Класифікація сільськогосподарських земель як наукова передумова їх екологобезпечного використання / Д. С. Добряк, О. П. Канаш, Д. І. Бабміндра, І. А. Розумний. – К. : Урожай, 2009. – 462 с.

48. Корчинська О. А. Родючість ґрунтів: соціально–економічна та екологічна сутність : [монографія] / Корчинська О. А. – К. : ННЦ ІАЕ 2008. – 238с.

49. Збереження і моніторинг біологічного та ландшафтного різноманіття в Україні. – К. : Національний екологічний центр України, 2000. – 244 с.

50. Кулініч В. В. Методологічна сутність еколого–економічної збалансованості природно–ресурсних систем / В. В. Кулініч // Землевпорядний вісник. – 2002. – № 1. – С. 7–15.

51. Кулініч В. В. Оцінка збалансованості природно–ресурсного комплексу як системи / В.В . Кулініч // Землевпорядний вісник. – 2002. – № 3. – С. 38–43.

52. Кулініч В. В. Природно–ресурсний фактор у структурі економічної системи / В. В. Кулініч // Землевпорядний вісник. – № 3. – С. 48–54.

53. Лавейкін М. І. Проблеми сталого землекористування в Україні: дис. доктора екон. наук : спец. 08.08.01 «Економіка природокористування та охорона навколишнього середовища» / Михайло Іванович Лавейкін. – К., 2002. – 438 с.

54. Мартин А. Г. Еколого–економічна удосконалення структури земельних угідь Полтавської області: автореф. дис. канд. екон. наук: спец. 08.08.01 «Економіка природокористування та охорона навколишнього середовища»/ А. Г. Мартин. – К., 2004. – 20 с.

55. Методические рекомендации по разработке схем зонирования городов МДС 30–1.99. – М., 1999.

56. Методичні рекомендації з оцінки екологічної стабільності агроландшафтів та сільськогосподарського землекористування – К. : Інститут землеустрою УААН, 2001. – 15 с.

57. Методичні рекомендації щодо здійснення природно–сільськогосподарського районування (зонування) земель // Землевпорядний вісник – 2004. – № 4. – С. 53–56.

58. Методичні рекомендації щодо механізму виведення з господарського обігу земель, що підлягають консервації. – К. : Урожай, 2005. – 76 с.

Національний університет водного господарства та природокористування

59. Наукові засади сталого розвитку землекористування: індикація соціального стану та індикаційна модель / А. Г. Тихонов, Н. В. Гребенюк, О. В. Гряник та ін. // Землевпорядкування. – 2003. – № 2. – С. 8–18.

60. Новаковський Л. Я. Земельна реформа і землеустрій в Україні / Л. Я. Новаковський, А. М. Третяк, Д. С. Добряк. – К., 2001. – 116 с.

61. Новаковський Л. Я. Землеустрій – основа державної земельної політики / Л. Я. Новаковский // Землевпорядний вісник. – № 1. – С. 4–6.

62. Новаковський Л. Я. Основні положення концепції розвитку земельної реформи в Україні / Л. Я. Новаковський, А. М. Третяк. – К., 2000. – 96 с.

63. Новаковський Л. Я. Регіональна земельна політика / Л. Я. Новаковський, М. Г. Шквир. – К. : Урожай, 2006. – 136 с.

64. Новаковський Л. Я. Реформування земельних відносин в Україні: проблеми правового забезпечення / Л. Я. Новаковский // Землевпорядкування. – 2001. – № 1. – С. 5–11.

65. Новаковський Л. Я. Соціально–економічні проблеми сучасного землекористування / Л. Я. Новаковський, М. А. Олещенко. – К. : Урожай, 2007. – 276 с.

66. Новаковський Л. Я. Уроки земельного реформування / Л. Я. Новаковский, І. С. Будзилович. – К. : Урожай, 2002. – 128 с.

67. Новаковський Л. Я. Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення регулювання земельних відносин / Л. Я. Новаковский // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 4. – С. 20–24.

68. О рекультивации земель, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении геологоразведочных, строительных и других работ. – Постановление Совета Министров СССР от 2 июня 1976 г.

69. Обґрунтувати наукові основи визначення оптимального співвідношення угідь регіону (на прикладі Лівобережної природно–сільськогосподарської провінції Лісостепової зони): Звіт про НДР (заключний) / Інститут землеустрою УААН. – К., 2002. – 29 с.

70. Олійник Я. Б. Економіко–екологічні проблеми територіальної організації виробництва і природокористування / Я. Б. Олійник. – К. : Лібра, 1996. – 208 с.

Національний університет водного господарства та природокористування

71. Оптимизация использования и охрана земельных ресурсов. – К. : Наукова думка, 1989.

72. Осипчук С. О. Еколого–економічна модель сталого розвитку землекористування України на середньострокову перспективу / С. О. Осипчук // Землеустрій і кадастр. – 2005. – № 1. – С.45–61.

73. Осипчук С. О. Підсумки освоєння контурно–меліоративного землеробства / С. О. Осипчук // Вісник Дніпропетровського державного аграрного університету. – 2000. – № 1–2. – С. 72–74.

74. Осипчук С. О. Сільськогосподарське землекористування України (сутність, проблеми, напрями вдосконалення) / С. О. Осипчук // Землеустрій і кадастр. – 2005. – № 3. – С. 51–71.

75. Осипчук С. О. Теоретико–методологічні підходи до зонування земель України / С. О. Осипчук, Н. В. Ісаченко // Землеустрій і кадастр. – 2009. – № 4. – С. 44–56.

76. Павлов В. І. Економіка землекористування : навч. посіб. / В. І. Павлов, О. М. Гарнага, Т. С. Веремеєнко, Ю. Г. Фесіна. – Рівне : НУВГП, 2012. – 188 с.

77. Пащенко В. М. Загальнонаукові проблеми природних досліджень у контексті парадигми сталого розвитку / В. М. Пащенко // Проблеми сталого розвитку України. – К. : БМТ, – С. 147–159.

78. Перелік особливо цінних груп ґрунтів: Наказ Держкомзему України від 06.10.2003 р. № 245 (зареєстровано в Міністерстві юстиції України 28 жовтня 2003 р. за № 9769/8300).

79. Перович Л. Концептуальні засади кадастрового зонування рекреаційних територій / Л. Перович, Н. Піскоровська // Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва. – 2009. – Вип. 1. – С. 273–277.

80. Підходи до концепції сталого розвитку та її інтеграції стосовно України / В. В. Волошин, Г. О. Горленко, В. П. Кухар та ін. // Укр. географ. журн. – 1995. – № 3. – С. 3 – 10.

81. Попова А. В. Екологічні та економічні проблеми відтворення земельно–ресурсного потенціалу в умовах сучасного землекористування / А. В. Попова // Теорія і методи оцінювання, оптимізація використання та відтворення земельних ресурсів: міжнар. наук. конф., 2002 р. : тези доп. – К.: РВПС України НАН України. – Ч. І. – С. 244–246.

82. Природно–ресурсний потенціал сталого розвитку України / Б. М. Данилишин, О. І. Дорогунцов, В. С. Міщенко та ін. – К. :

Національний університет
водного господарства
та природокористування

РВПС України НАН України, 1999. – 716 с.

83. Природно–сельскохозяйственное районирование Украинской ССР / Б. М. Чепков, А. П. Канаш, Б. С. Носко и др. // Агрохимимя и почвоведение. – 1985. – Вып. 48. – С. 8–22.

84. Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. за № 963 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 55. – Ст. 2221, код акту 40547/2007.

85. Регулювання використання і забудови територій населених пунктів (зонінг) / В. Гусаков, У. Валета, В. Нудельман та ін. – К. : Вид–во Держкомітету України у справах містобудування і архітектури, 1996. – 85 с.

86. Роїк М. В. Сучасні науково обґрунтовані підходи до використання землі / М. В. Роїк. – К. : Вид–во «ХХІ вік» – «ТРУД–ГриПол», 2003. – 44 с.

87. Руденко В. П. Довідник з географії природно–ресурсного потенціалу України / В. П. Руденко. – К. : Вища школа, 1993. – 180 с.

88. Руденко В. П. Земельно–ресурсний потенціал / В. П. Руденко, С. О. Осипчук // Екологічна енциклопедія. – К. : ТОВ «Центр екологічної освіти та інформації», 2007. Т. 2 : Є–Н. – С. 85.

89. Саблук П. Т. Реформування земельних відносин, форм власності і господарювання (методичні положення) / П. Т. Саблук, В. Я. Месель–Веселяк, М. М.Федоров. – К. : ІАЕ, 1995. – 36 с.

90. Сайко В. Ф. Наслідки земельної реформи й упередження помилок у землекористуванні України при її проведенні після зняття мораторію на купівлю–продаж землі / В. Ф. Сайко // Збірник наукових праць Національного наукового центру Институт землеробства УААН». – К. : ТОВ ВД «ЕКМО», 2007. – С. 3–9.

91. Сайко В. Ф. Рациональное использование земельного фонда Украины / В. Ф. Сайко // Аграрная наука. – 1997. – № 3. – С. 18–20.

92. Серебрянский Л. Р. Поддерживаемое, сбалансированное или устойчивое развитие? / Л. Р. Серебрянский, Ю. А. Скопин // Изв. РАН. Сер. геогр. – 1998. – № 1. – С. 44–49.

Національний університет водного господарства та природокористування

93. Сиденко В. Аграрна реформа в Україні : досягнення і прорахунки / В. Сиденко // Дзеркало тижня. – 2001. – №23.

94. Сохнич А. Я. Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки / А. Я. Сохнич. – Львів : НВФ «Українські технології», 2002. – 252 с.

95. Сучасний стан земель України і заходи для його поліпшення / В. Медведев, С. Ю. Булигін, Р. С. Трускавецький та ін. // Вісник аграрної науки. – 1996. – № 12. – С. 5–13.

96. Тараріко О. Г. Біологізація та екологізація ґрунтозахисного землеробства / О. Г. Тараріко // Вісник аграрної науки. – № 10. – С. 5–9.

97. Трегобчук В. М. Концепнція сталого розвитку для України / В. М. Трегобчук // Вісник НАН України. – 2002. – № 2. – С. 31–40.

98. Трегобчук В. М. Раціональне використання та всебічна охорона земель – головні чинники продовольчої і національної безпеки держави / В. М. Трегобчук // Землевпорядкування. – 2001. – № 1. – С. 36–41.

99. Трегобчук В. М. Стратегічні завдання та основні вимоги до земельної реформи в Україні / В. М. Трегобчук, Д. С. Добряк // Вісник аграрної науки. – 1998. – № 3. – С. 74.

100. Третяк А. М. Економіка землекористування та землевпорядкування : навч. посіб. / А. М. Третяк. – К. : ТОВ ЦЗРУ, 2004. – 542 с.

101. Третяк А. М. Земельні ресурси України та їх використання / А. М. Третяк, Д. І. Бабміндра. – К.: ТОВ ЦЗРУ. 2003 – 143 с.

102. Третяк А. М. Землевпорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій : навч. посіб. / А. М. Третяк. – К. : ТОВ ЦЗРУ. 2008 – 576 с.

103. Третяк А. М. Наукові основи землеустрою : навч. посіб. / А. М. Третяк. – К. : ТОВ ЦЗРУ. 2002 – 342 с.

104. Третяк А. М. Проблеми сталого землекористування в Україні / А. М. Третяк, В. М. Другак // Землевпорядкування. – 2003. – № 4. – С. 70–71.

105. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / А. М. Третяк, О. С. Дорош. – Вінниця: Нова Книга, 2006 – 360 с.

106. Тьорло В. О. Сільськогосподарське землекористування України (територіальні особливості, проблеми, напрями вдоско-

Національний університет водного господарства та природокористування

налення) / В. О. Тьорло // Український географічний журнал. – 1995. – № 3. – С. 16–24.

107. Удосконалення земельних відносин в аграрній сфері / В. М. Трегобчук, Н. М. Скурська, В. Д. Яровий, В. П. Прадун // Наук. доп. НАН України; Об'єднаний ін–т економіки. – К., – 47 с.

108. Хвесик М. А. Економіко–екологічні проблеми раціонального природокористування в сучасних умовах реформування земельних відносин / М. А. Хвесик // Земельна реформа в Україні. Сучасний стан та перспективи подальшого удосконалення земельних відносин: наук.–практ. конф., 10–13 квіт., 2001 р. : тези доп. – К., 2001. – С. 19–22.

109. Хвесик М. А. Інституціональні трансформації та фінансово–економічне регулювання землекористування в Україні: [монографія] / Хвесик М. А., Голян В. А., Крисак А. І. – К. : Кондор, 2007. – 522 с.

110. Хорев Б. С. Территориальная организация общества / Б. С. Хорев. – М. : Мысль, 1981. – 320 с.

111. Царенко О. М. Основи екології та економіка природокористування / Царенко О. М., Нєвєстов О. О., Кабацький М. О. – Суми : Університетська книга, 2007. – 592 с.

Національний університет водного господарства та природокористування