

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ НА ОСНОВІ СХЕМ ЗЕМЛЕУСТРОЮ

У статті визначено роль і місце схем землеустрою адміністративно-територіальних одиниць у державному управлінні земельними ресурсами. Обґрунтовано необхідність розробки схем землеустрою адміністративно-територіальних одиниць як основного документа, який встановлює територіальний міжгалузевий розподіл земель та передбачає організацію території регіону загалом.

Ключові слова: державне управління земельними ресурсами, адміністративно-територіальні одиниці, земельна реформа, схеми землеустрою, земельні відносини, раціональне використання та охорона земельних ресурсів.

Реалізація основних завдань реформування земельних відносин в Україні породила чимало проблем у сфері раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Це надмірне вилучення земель сільськогосподарського призначення для містобудівних потреб, безсистемна зміна цільового призначення земельних ділянок, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб (особливо у приміських районах), використання земель сільськогосподарського призначення без науково обґрунтованого розвитку форм та методів організації території, приватизація земельних ділянок у прибережних захисних смугах та інших охоронних зонах.

Безсистемність у перерозподілі земельних ресурсів пов'язана, по суті, із недосконалістю такої складової системи управління земельними ресурсами, як прогнозування та планування використання й охорони земель, що, у свою чергу, повинно бути відображено в схемах землеустрою адміністративно-територіальних утворень.

Метою статті є визначення ролі й місця схем землеустрою адміністративно-територіальних одиниць у державному управлінні земельними ресурсами, а також обґрунтування необхідності розробки схем землеустрою адміністративно-територіальних одиниць як основного документа, який встановлює територіальний міжгалузевий розподіл земель та передбачає організацію території регіону загалом.

Питанням формування науково-теоретичної бази щодо планування використання та охорони земель на рівні адміністративного району присвятили свої праці такі відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: І. К. Битряков, С. М. Волков, Д. С. Добряк, О. С. Дорош, А. М. Мерзляк, В. І. Нудельман, В. І. Семчик, А. М. Третьяк, М. А. Хвесик та ін. Однак питання місця й ролі схем землеустрою в

системі прогнозування та планування використання й охорони земель є маловивченими.

Оскільки кожна територія має свої особливості щодо прийняття конкретних і взаємоузгоджених рішень з її розвитку, найважливішим заходом має стати комплексний сучасний державний науково обґрунтований землеустрій як єдиний і основний інструмент балансування всіх інтересів, особливо національного та місцевих громад. Він включатиме формування реальних і прозорих механізмів перспективного розвитку конкретних територій та держави загалом, де б одночасно вирішувалися не лише економікогосподарські, але й екологічно-орієнтовані та соціально вмотивовані завдання [2].

Одним з основних заходів, спрямованих на раціональне використання земельних ресурсів, що передбачено земельним законодавством, але на сьогодні не поширене в системі державного управління земельними ресурсами, є схеми землеустрою адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, не розроблено механізму їх запровадження як основного документа, що передбачає перспективне планове використання земель адміністративного району як основної територіальної одиниці, на якій проводиться перерозподіл земель та плануються заходи з їх раціонального використання.

Планування використання та охорони земель є первісною з-поміж решти функцій державного управління земельними ресурсами, оскільки прийняті в процесі її реалізації рішення визначають характер здійснення всіх інших функцій управління та являють собою діяльність уповноважених органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, яка полягає у створенні та впровадженні перспективних програм (схем) використання й охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також у прийнятті на їх основі відповідних рішень. До основних функцій планування

належать: прогнозування, визначення цілей, моделювання, програмування [4].

У ряді розвинутих країн світу, зокрема, США, Німеччині, Франції, Швейцарії, Швеції, Китаї, система планування землекористування, використання та охорони земель регулюється спеціальним законодавством. Особлива увага приділяється комплексним документам, які визначають стратегію землекористування, перспективи організації та облаштування території в межах адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Причому компетенція (права та обов'язки) центральних і місцевих органів влади та їх функції управління земельними ресурсами чітко диференційовані. На останні, як правило, покладаються обов'язкова розробка, узгодження, у тому числі з громадськістю, затвердження, актуалізація документів планування землекористування, а також забезпечення їх дотримання при прийнятті поточних управлінських рішень [5].

Зарубіжний досвід показує, що особлива необхідність у прогнозуванні та плануванні землекористування виникає в період економічних і земельних перетворень, пов'язаних із перерозподілом земельних ресурсів, поліпшенням та охороною земель, розміщенням об'єктів виробничого, житлового, дорожнього й іншого будівництва, формуванням нових землекористувань. Адже всі зміни, які відбуваються, закріплюються державною реєстрацією новостворених земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості, прав на них і угод з ними. Також реєструються зміни цільового призначення існуючих земельних ділянок. Скасування або виправлення в подальшому необґрунтованих управлінських рішень будуть пов'язані з великими матеріальними й моральними витратами.

Наукові підходи щодо прогнозування використання та охорони земель у нашій державі були започатковані ще за часів Радянського Союзу. Основним документом із землеустрою прогнозного характеру щодо перерозподілу й використання земель на перспективу була схема землеустрою. Одним із основоположників та ініціаторів розроблення схем землеустрою адміністративних районів на території України став професор О. Л. Шулейкін. Він зазначав, що головними завданнями схем землеустрою мають стати прогнозування раціонального використання земель у всіх галузях місцевого господарства, створення умов щодо підвищення ефективності й продуктивності земель у сільському та лісовому господарствах, удосконалення організації території. Зокрема, він пропонував розробляти: рекомендації щодо раціонального використання й охорони земель у сільському й лісовому господарствах, підвищення їх продуктивності; заходи щодо виявлення та освоєння земель, придатних до залучення в сільськогосподарський обіг; пропозиції щодо найбільш доцільного економічного виділення земель для несільськогосподарських потреб; пропозиції щодо використання земель, порушених під час видобування корисних копалин і торфу; пропозиції щодо вдосконалення організації те-

риторії; показники економічної ефективності запропонованих заходів.

З урахуванням цього було визначено зміст Перспективної схеми землевпорядкування, яка б передбачала:

- аналіз сучасного стану й рівня використання земель;
- визначення потреби земельних ресурсів для різних галузей господарств;
- удосконалення організації території;
- розробку пропозицій з підвищення продуктивності сільськогосподарських земель;
- прогноз освоєння нових і поліпшення (рекультивованих) порушених земель;
- складання перспективного балансу використання земельних ресурсів з розробкою пропозицій щодо охорони земель і поліпшення ландшафтів;
- визначення економічної ефективності реалізації запропонованих заходів.

Розробниками схем землеустрою адміністративних районів в Українській РСР був республіканський проектний інститут землевпорядкування (Укрземпроект) та його філіали в кожній області. Основні роботи з розроблення схем землеустрою були виконані у 70-ті – на початку 80-х рр. минулого століття. На нинішньому етапі розвитку земельних відносин в Україні, за існування різних форм власності на землю та визнання землі як об'єкта ринкових відносин, виникають особливості щодо розробки планувальних та прогнозних документів у галузі використання й охорони земель [2].

Основною парадигмою прогнозних документів із землеустрою повинні стати вдосконалення земельних відносин щодо створення сприятливих умов для сталого розвитку землекористування міських і сільських територій, сприяння розв'язанню екологічних та соціальних проблем села, розвитку високо-ефективного конкурентноспроможного сільськогосподарського виробництва, збереження природних цінностей агроландшафтів, урахування потреб у земельних ресурсах для розвитку інших галузей економіки (промисловості, транспорту, зв'язку тощо).

Правовою основою для прогнозування, планування використання та охорони земель є: Конституція України, Земельний кодекс України, Закони України "Про землеустрій", "Про охорону земель", "Про державний земельний кадастр", "Про регулювання містобудівної діяльності", "Про Генеральну схему планування території України", "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" тощо. Заходи щодо планування використання земельних ресурсів повинні бути запроваджені на території всього земельного фонду країни з урахуванням особливостей використання землі на території кожного регіону. Це означає, що дослідженню підлягають продуктивність земель, розподіл земель за категоріями, розміри форми землеволодінь і землекористувань, склад земельних угідь тощо.

Планування використання й охорони земель повинно здійснюватися поступово і

взаємопов'язано на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. У системі землевпорядної документації генеральні й регіональні схеми землеустрою адміністративно-територіальних одиниць, а також галузеві схеми землеустрою з передплановими та передпроектними документами є сполучною ланкою між плануванням і організацією використання та охорони земель на відповідному рівні й слугують подальшою основою для розроблення проектів землеустрою.

Схеми землеустрою мають бути основою для обґрунтування територіального міжгалузевого перерозподілу земель, удосконалення системи землекористування, формування пропозицій щодо організації території регіону в цілому й окремих районів, заходів меліорації та охорони земель, створення умов розвитку регіональної шляхової мережі та інших елементів інженерної, соціальної й виробничої інфраструктури, охорони водних ресурсів, розміщення територій природно-заповідного фонду регіонального значення, територій рекреаційного та оздоровчого призначення регіонального значення. Крім того, необхідною умовою при складанні схем землеустрою повинно стати врахування норм щодо оптимального співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісгосподарського призначення й водного фонду для адміністративних сільських районів; норми оптимального співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ і земель під пользахисними лісосмугами в агроландшафтах [6].

Основним завданням схеми землеустрою адміністративно-територіального утворення як передпроектного й передпланового документа є обґрунтування вдосконалення розподілу земель з урахуванням розвитку земельних відносин у регіоні та відповідно до потреб різних галузей економіки в земельних ділянках, а також забезпечення комплексного й взаємопов'язаного виконання всіх запроєктованих на території заходів регіонального та міжгалузевого рівнів.

Враховуючи вищезазначене, ми вважаємо, що на сучасному етапі розвитку земельних відносин інструментом, який би став науковою базою з використання земельних ресурсів, управління ними на перспективу, повинна стати схема землеустрою адміністративно-територіальних утворень. Такий документ буде підставою для обґрунтування потреби в перерозподілі земель між різними галузями економіки країни, забезпечення потреб міста, промисловості, використання земель як територіального базису для розміщення інфраструктури, житлових, виробничих, господарських об'єктів, товарного та іншого сільськогосподарського виробництва, доцільності тих чи інших обмежень (обтяжень) охоронних зон, зон з особливим режимом використання тощо.

Законодавством України, зокрема ст. 45 Закону України "Про землеустрій", визначено, що схеми землеустрою адміністративно-

територіальних одиниць розробляються з метою визначення перспектив щодо використання та охорони земель, для підготовки обґрунтованих пропозицій у галузі земельних відносин, організації раціонального використання й охорони земель, перерозподілу земель з урахуванням потреби сільського, лісового та водного господарств, розвитку сіл, селищ, міст, територій оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення тощо.

При розробленні схеми землеустрою необхідно використовувати достовірну вихідну інформацію, зокрема, наявну документацію із землеустрою, дані з Державного земельного кадастру, матеріали ґрунтових обстежень, галузеві програми щодо використання та охорони земель, а також нормативно-правові акти та стандарти в галузі охорони навколишнього природного середовища, містобудування, санітарії тощо. Збір інформації, розробка схеми й реалізація її заходів повинні базуватися на загальнонауковому принципі: від конкретного до загального та від загального до конкретного. Тобто, якщо вихідна інформація для аналізу ситуації збирається на місцях у межах ведення Державного земельного кадастру від конкретної земельної ділянки до рівня всіх земель адміністративно-територіальної одиниці, то управлінські рішення в галузі державного регулювання землекористування будуються від формування концепції та стратегії підвищення ефективності використання й охорони земельних ресурсів (стало землекористування) до планування (проектування, обґрунтування тощо) конкретних заходів на місцях (на конкретних земельних ділянках і контурах), які здійснюються (реалізуються, освоюються, втілюються в життя) вже пізніше у процесі розроблення проектно-ї технічної документації із землеустрою.

Сьгодні земельні відносини базуються в межах моделі ринкового напряму соціально-економічного устрою нашої держави, адже господарське освоєння території передбачає в ринкових умовах динамічний її розподіл між землевласниками та землекористувачами з урахуванням історичних, соціальних, економічних і екологічних умов. Кожне із землеволодінь і землекористувань буде зазнавати певних змін унаслідок дроблення або розширення, але ці зміни обов'язково повинні бути оптимальними (прийнятними) щодо сусіда й навколишнього середовища. Крім того, і сам землевласник або землекористувач, згідно з вимогами ефективного використання землі, збільшує найінтенсивніші угіддя, скорочує пасовища й сінокоси, чагарники та ліси, трансформуючи їх у ріллю, тим самим змінюючи довкілля, зачіпає інтереси своїх сусідів [1].

Враховуючи наявний у кожному регіоні природно-економічний потенціал, його історичні та географічні особливості, стратегічна мета перспективного розвитку землекористування полягає в тому, щоб на основі оптимального використання земельних, трудо-

вих та інших ресурсів створити ефективну систему земельних відносин ринкового типу, яка забезпечить матеріальний добробут населення й екологічну безпеку країни.

Висновки. Вважаємо, що схеми землеустрою в системі державного планування використання та охорони земель повинні стати основним передпроектним землепорядним документом, який має дати відповідь на питання довгострокового розвитку землекористування територіальних одиниць з урахуванням інтересів держави, територіальних громад, громадян та бізнесу. Отже, на державному рівні необхідне прийняття законодавчого акта, спрямованого на обов'язковість розробки та запровадження такого планового документа, як схема землеустрою адміністративного району, який буде основним документом щодо подальшого використання та перерозподілу земель на території адміністративного району.

Список використаної літератури

1. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д. юрид. наук, проф. В. Б. Аверянова. – Київ : Юрінком інтер, 1998. – 423 с.
2. Дорош О. С. Теоретико-методологічні засади територіального планування землекористування : монографія / О. С. Дорош. – Херсон : Грінь Д. С., 2012. – 434 с.
3. Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. – 2-ге вид. перероб. і доп. – Київ : Істина, 2009. – 600 с.
4. Ковтун О. М. Планування використання і охорони земель як функція державного управління у сфері земельних відносин / О. М. Ковтун // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – С. 1–5.
5. Помелов А. С. Структурирование земельных ресурсов и регулирование землепользования в Беларуси / А. С. Помелов. – Минск : РУП Бел НИЦзем, 2013. – 528 с.
6. Третяк А. М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія : монографія / А. М. Третяк. – Херсон : Грінь Д. С., 2013. – 650 с.

Стаття надійшла до редакції 08.09.2014.

Боклаг В. А. Государственное управление земельными ресурсами административно-территориальных единиц на основе схемы землеустройства

В статье определены роль и место схем землеустройства административно-территориальных единиц в государственном управлении земельными ресурсами. Обоснована необходимость разработки схем землеустройства административно-территориальных единиц как основного документа, который устанавливает территориальное межотраслевое распределение земель и предусматривает организацию территории региона в целом.

Ключевые слова: государственное управление земельными ресурсами, административно-территориальные единицы, земельная реформа, схемы землеустройства, земельные отношения, рациональное использование и охрана земельных ресурсов.

Boklag V. State Land Resource Management Administrative Units Based Land Management Schemes

In the article the role and place of land management schemes administrative units in public land management. The necessity of developing land management schemes administrative units as the main document that establishes the territorial distribution of land interdisciplinary and involves the organization of the region as a whole.

Implementation of the main objectives of land reform in Ukraine has generated a lot of problems in the field of sustainable use and protection of land resources. This excessive removal of agricultural and forestry purposes for town planner needs, systematic change in the purpose of land plots owned by individuals and legal entities (especially in suburban areas), the use of agricultural land without scientifically grounded development of forms and methods of area of land privatization plots in coastal protection strips and other protected areas. Lack of system in the redistribution of land resources related essentially to the imperfection of this component of the land management as forecasting and planning of land use and protection, which in turn should be reflected in land management schemes political subdivisions.

When developing land management schemes must use reliable background information, including the documentation of land management, data from the State Land Cadastre, materials soil surveys, sectoral programs to using and protection of land, as well as regulations and standards in the field of protection, urban planning, sanitation, etc. Collection of information, development and implementation of the scheme measures should be based on general scientific principle, from the concrete to and from general to specific.

We believe that the scheme land in public use planning and land protection should be the main pre-project land use planning documents that should answer the question of long-term land use units taking into account the interests of the state, local communities, citizens and businesses. So, at the state level need a piece of legislation aimed at developing and implementing binding planning documents such as land management scheme Administrative Region, which will meet the basic document for further use and land redistribution in the administrative district.

Key words: public land management, administrative units, land reform, land management schemes; land issues, rational use and protection of land resources.