

2.5 Управління земельними ресурсами в умовах ринкових відносин

1. Особливості управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки

2. Система нових методів управління земельними ресурсами

3. Переваги ефективної системи управління земельними ресурсами

4. Роль комп'ютеризації в управлінні земельними ресурсами

5. Планово-картографічне забезпечення земельними ресурсами

§ 1. Особливості управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки

Перебудова економіки України, земельні перетворення за час незалежності відбуваються дуже повільно. Це пояснюється тим, що на початку реформи не було визначено ефективної стратегії економічного розвитку, велике значення у якій має управління земельними ресурсами.

Проблема управління земельними ресурсами завжди була актуальною, оскільки земля є основою будь-якого виробництва. Особливості землі, як основного засобу виробництва визначають виняткову роль управління земельними ресурсами. Земельні ресурси, на використанні яких формується близько 95% обсягу продовольчого фонду та 2/3 фонду товарів споживання, по праву вважаються первинним чинником виробництва, фундаментом економіки України. Варто зазначити, що частка земельних ресурсів у складі продуктивних сил країни складає понад 40%, а у ресурсній забезпеченості соціально-економічного розвитку України земля складає майже 45%. Тому наскільки ефективно буде здійснюватися управління земельними ресурсами, настільки зростуть темпи соціально-економічного розвитку держави.

Особливо актуальною ця проблема стає в умовах ринкової економіки, коли законодавчо закріплюються різні форми власності на землю. Згідно Земельного кодексу України (ст. 78) "Земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності".

Сьогодні стало очевидним, що методи управління земельними ресурсами, які склалися за часів державної власності на землю і продовжують використовуватися й донині, не відповідають сучасним вимогам ринкової економіки, не задовольняють потреб суб'єктів господарювання на землі.

Втрата державою функцій управління земельними ресурсами і відсутність єдиної земельної політики, що унеможливило регулювання земельних відносин за допомогою державних важелів і стало головною причиною того, що всупереч очікуванням, земельна реформа не тільки не дала позитивних результатів, але навпаки, призвела до нової руйнації сільськогосподарського землекористування, плутанини в земельних відносинах, спричиненої недосконалістю законодавчих актів.

Сьогодні очевидно, що реєстрація земельних ділянок і прав власності на них, визначення вартості землі, встановлення правового режиму землекористування та інші дії, які стосуються землі є необхідною умовою забезпечення Функціонування ринкової економіки, ефективного управління земельними ресурсами.

Враховуючи той факт, що в процесі виробничих відносин відбуватимуться трансакції із земельними ділянками, які передбачають продаж, дарування, обмін, заставу та ін., буде здійснюватися плата за використання землі або орендна плата за землю, виникає необхідність розробки такої системи управління земельними ресурсами, яка б дала відповідь на поставлені проблеми, звернувши при цьому особливу увагу на забезпечення раціонального використання та охорони земель, збереження та відтворення родючості ґрунту, захист прав громадян, організацій, підприємств і установ тощо. При цьому ефективна система управління земельними ресурсами може бути забезпечена не тільки за умови, наприклад, достовірної інформації про земельні ресурси, але і врахування соціальних, політичних, культурно-історичних аспектів.

Отже, запровадження ефективної системи управління земельними ресурсами є одним із найактуальніших завдань українського суспільства. Це і важливо ще й тому, що лише за допомогою такого управління відбудеться і реальний вихід незалежної України на широкий шлях соціального прогресу, прорив до більш досконаlih форм життя, задля чого і розпочато земельну реформу.

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

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

Отже, системний підхід до управління земельними ресурсами на різних рівнях вимагає узгоджених дій та правового забезпечення.

§2. Система нових методів управління земельними ресурсами

Будь-яка система має певні елементи (свою власну структуру) та інтегративні (об'єднуючі) зв'язки між її елементами. Такими є правові форми, методи і функції управління. Проблемі методів державного управління в науковій літературі приділено чимало уваги. Але багато питань залишаються невирішеними чи їх вирішення викликає сумнів. Правильне визначення їхньої сутності - необхідна умова наукового регулювання земельних правовідносин.

Метод державного управління - це конкретний спосіб, прийом практичного державного управління. Державне управління земельними ресурсами виділяє кілька груп методів: адміністративні, економічні, суспільні, виховні та організаційні. Усі методи регулювання поділяються на загальні й спеціальні.

До загальних слід віднести економічні та адміністративні. Вони реалізуються на всіх умовах державного управління, керівництва і спрямовані безпосередньо на земельні відносини.

Система нових методів управління земельними ресурсами передбачає поєднання адміністративних та економічних методів, тобто прямого примусу і рекомендацій (адміністративні методи), ціноутворення та пільгового оподаткування, фінансування, покладення економічних санкцій, податків і компенсацій.

Економічні методи в сучасних умовах є найбільш дієвими засобами впливу на об'єкти державного управління земельними ресурсами, тому що їх застосування дає змогу створювати економічні умови, які стимулюють землевласників і землекористувачів діяти в напрямі, необхідному суспільству, розв'язувати певні питання згідно із загальнодержавними та особистими інтересами. Але при цьому зберігається вільний вибір поведінки.

Застосування того чи іншого методу визначається характером регульованих відносин, специфікою об'єктів регулювання, компетенцією суб'єкта регулюючої діяльності, важливістю регульованого питання, співвідношенням між суб'єктом та об'єктом. Воно повинне бути продиктовано не суб'єктивним бажанням суб'єкта регулювання, а зумовлено науковими принципами діяльності щодо регулювання земельних відносин, які передбачаються чи дозволяються правовими нормами.

Методи взаємозв'язані й кожен із них своєрідно впливає на поведінку учасників. Система нових методів управління земельними відносинами включає:

Метод обов'язкових приписів, або імперативний метод, передбачає неухильне виконання управлінського рішення, не припускаючи будь-яких відступів від нього. Його застосовують тоді, коли не треба враховувати місцевих умов та особливостей при виконанні рішень.

Метод рекомендацій виражається у винесенні таких рішень, при реалізації яких допускається врахування місцевих особливостей і умов.

Метод санкціонування, або метод органічного самоврядування. У цьому випадку управлінські рішення приймає управлінський орган, проте вони набувають юридичної сили лише після їх затвердження компетентним органом.

Метод дозволів (повного делегування прав) передбачає повне самоврядування органів, при цьому вони самі приймають управлінські рішення, які не потребують ніякого затвердження.

Методи державного регулювання земельних правовідносин реалізуються і через певні функції, якими наділені відповідні державні органи. Незалежно від видів та компетенції органів державного регулювання земельних правовідносин кожен із них прямо чи опосередковано бере участь у виконанні наведених нижче функцій:

1. Функція обліку земель та ведення державного земельного кадастру зумовлена необхідністю наукового обґрунтування доцільного використання земель і неможлива без повної та достовірної інформації про природні об'єкти. Можна ви ділити такі її різновиди.

Екологічна облікова функція, яка полягає у здійсненні моніторингу.

Економічна облікова функція, що виражається у веденні кадастру земель, передбаченого чинним законодавством. Ця функція є базовою для всіх інших функцій державно-правового регулювання земельних правовідносин, оскільки від точних даних про наявність та стан земель залежать ефективність планування, розподіл і перерозподіл земель, контроль та їхня охорона.

2. Функція планування певних дій щодо використання земель викликана необхідністю раціонального, ефективного використання та охорони земель. У даний час планування здійснюється за допомогою проектів і концепцій, програм та планів галузевого і територіального соціально-економічного розвитку; проектів комплексних програм; документації стосовно планування й забудови міст (проектів генеральних планів міст).

3. Функція розподілу та перерозподілу земель зумовлена тим, що для ефективного використання земель та їхньої охорони потрібно залучати громадян і організації в механізм відносин власності наданням їм земель на праві власності, користування чи оренди. Законодавством передбачені розподіл та перерозподіл земель, які здійснює держава на таких рівнях:

- планування розподілу земельних ділянок у межах держави;
- вирішення питання про надання (відведення) земельної ділянки, надання її в оренду в кожному конкретному випадку.

4. Функція відтворення природних властивостей землі впливає із положення, зумовленого інтересами не лише нинішнього, а й майбутнього покоління, оскільки, використовуючи земельні ресурси, суспільство зобов'язане не допускати їх погіршення. Ця функція здійснюється за такими напрямками:

- встановлення спеціальних правил щодо відтворення природних властивостей земель;
- контроль за дотриманням даних правил органами державного управління;
- стимулювання цих правил засобами економіко-правового впливу.

5. Функція просторово-територіального устрою земель зумовлена їхніми особливими природними характеристиками - об'ємом та нерухомістю. У цій функції поєднані екологічні та економічні інтереси держави.

Завдяки новим методам управління земельними ресурсами держава втручатиметься не через обмеження, а через створення необхідних умов для поєднання й реалізації інтересів усіх суб'єктів земельних відносин.

Зазначена система дасть змогу поєднувати публічний і приватний інтереси, ефективніше й раціональніше використовувати земельні ресурси, зменшити втручання держави в діяльність громадян, юридичних осіб та органів місцевого самоврядування.

3. Переваги ефективної системи управління земельними ресурсами

У теорії і практиці управління завжди стояло завдання кількісної оцінки ефективності системи управління. Підходи до вирішення цього завдання деяких дослідників в основному диференційовані в економічному,

структурному, соціальному й інформаційному аспектах. У результаті аналізу зазначених підходів пропонуються такі методичні підходи до оцінки організаційної системи управління земельними ресурсами:

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

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

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

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

Економічна ефективність використання земельних ресурсів характеризується системою натуральних і вартісних показників, які відображають співвідношення окремих кінцевих результатів і величини рівня використання земельних ресурсів. Економічна ефективність проявляється в одержанні певного ефекту при використанні природного ресурсного

потенціалу території за відповідний проміжок часу, зменшення витрат на відновлення нормального стану навколишнього середовища в результаті підвищення ефективності його використання, охорони та розширеного відтворення природних ресурсів, особливо земельних.

Започаткована в 1991р. земельна реформа не досягла логічного завершення. Рівноправний розвиток форм власності і форм господарювання не одержав фактичного підтвердження. Колективну і спільну приватну форми власності ліквідовано, приватну власність запроваджено в більшості випадків у фіктивній формі: реального власника на землю немає, земельні частки не мають у натурі фактичних меж, оренда земельних часток за мізерну орендну плату призвела фактично до втрати власником права розпорядження і володіння землею, зумовила виснаження родючості ґрунтів у сільському господарстві. Зруйновано великі сільськогосподарські підприємства - сучасну базу подальшого розвитку виробництва. Одне з основних завдань земельної реформи - раціональне використання й охорона земель практично не реалізоване.

У процесі проведення земельної реформи втрачено інформаційну базу про землю. На територію області, району, селищної, сільської ради зараз немає відповідних землевпорядних, планово-картографічних, ґрунтових, землеоцінних, екологічних матеріалів. Абсолютна більшість населення пунктів немає меж, генпланів. Відсутні межі прибережних смуг, рекреаційних, оздоровчих земель. Більшість власників і землекористувачів не мають правовстановлюючих документів на землю. Облік та оцінка земель не обновлюються. У держави для здійснення управління землекористуванням зараз відсутня відповідна землевпорядна, містобудівна, екологічна документація.

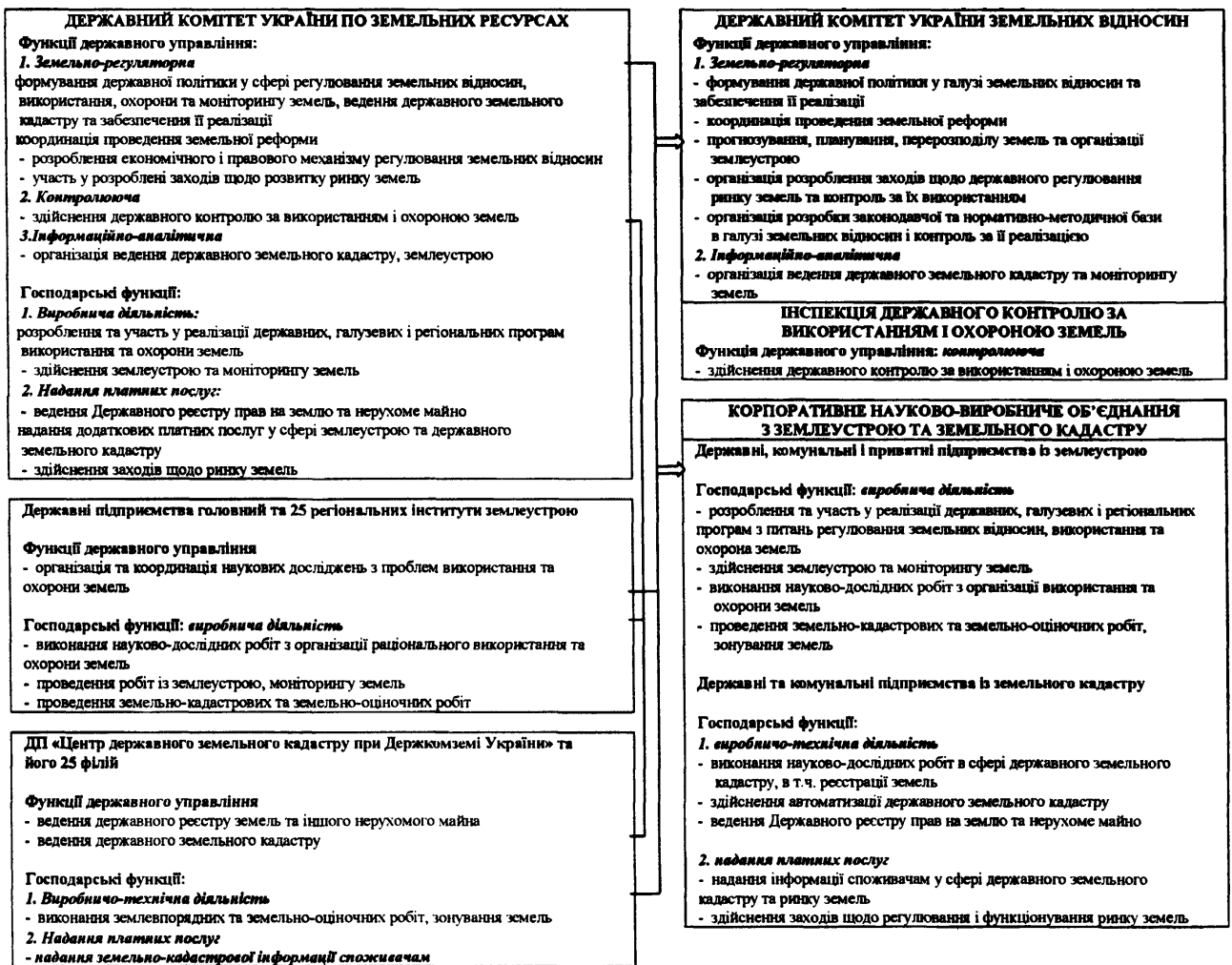


Рис. 2.5.3.1 Перерозподіл функцій Державного комітету України по земельних ресурсах

Передбачені законодавчі акти щодо проведення земельної реформи не знайшли свого розвитку. На виконання норм нового Земельного кодексу України не прийнято більше 9 Законів України.

Відсутність відповідної законодавчої бази гальмує завершення земельної реформи, організації ефективного використання земель, гарантування прав на землю, зокрема, запровадження земельного ринку та підвищення інвестиційної привабливості українського землекористування.

Роботи щодо охорони земель практично в державі не проводяться. Деградація ґрунтового покриву досягла критичного стану і переросла в проблему національної безпеки. В Держкомземі не розроблено комплексної програми подальшого розвитку і завершення земельної реформи, здійснення першочергових заходів із земле-

устрою, охорони земельного фонду, запровадження сучасної системи державного земельного кадастру.

Отже, сучасні проблеми в галузі земельних відносин потребують негайного та суттєвого втручання у реформування земельної політики, а отже, реформування органу державного управління земельними ресурсами.

У 2005 р., враховуючи ситуацію, яка склалася в управлінні земельними ресурсами, була створена урядова робоча група з провідних учених і

керівних працівників Мінприроди України, Мінагрополітики України та Мін'юсту України для розробки пропозицій з удосконалення системи управління в галузі земельних відносин.

Робочою групою були опрацьовані функції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами, дана оцінка стану управління, яка полягала в тому, що існує дублювання функцій і наявність у Держкомзему України функцій, які не властиві державному управлінню (рис. 2.5.3.1).

До невластивих органу управління функцій віднесено здійснення землеустрою, заходів щодо розвитку ринку земель, надання платних послуг тощо.

Частина функцій дублюється Мінагрополітики, Мінприроди, Мін'юстом України та місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування. Наприклад, розробка і здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів із раціонального використання та охорони земель, відтворення і підвищення родючості ґрунтів є функцією Мінагрополітики, а забезпечення правового режиму земель, природоохоронного, оздоровчого і рекреаційного призначення - Мінприроди, реєстрація речових прав на нерухоме майно - Мін'юсту України (додаток 2.5.3.1).

Держкомзем України не може одночасно здійснювати ведення і контроль державного обліку і реєстрації земель, формувати достовірну інформацію про земельні ділянки та їх Використання. Також, не може одночасно здійснювати державний контроль за порядком набуття і реєстрації прав на землю та організувати продаж земельних ділянок.

Отже, констатується, що існуюча система державного управління земельними ресурсами є недосконалою.

Разом із тим, постало питання - чи можна ліквідувати Держкомзем як орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, який покликаний здійснювати координацію заходів із земельної реформи та земельно-регуляторну політику держави у галузі земельних відносин? Відповідь - ні.

Одночасно, слід зазначити, що створення Державного земельного комітету пов'язане з реалізацією постанови Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 р. "Про земельну реформу". Указаною постановою (п. 2) Раді міністрів УРСР доручалось вирішити питання про створення відповідного органу для здійснення земельної реформи. Назва органу, що був створений - Державний комітет України по земельних ресурсах, не відповідає меті й змісту основних завдань Комітету.

Згідно з Положенням про Держкомзем, його основним завданням є підготовка пропозицій щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин та участь у її реалізації.

Ст. 15 Земельного кодексу України чітко визначає завдання Комітету в галузі земельних відносин. До них, зокрема, крім зазначеного, належать координація земельної реформи, Здійснення контролю за землекористуванням, ведення земельного кадастру, розробка програм

використання й охорони земель, які згідно з Положенням про Комітет визначаються як самостійні основні завдання. Однак вони, як й інші види управлінської діяльності, є складовими регулювання земельних відносин (ст. 6-17 Земельного кодексу України).

Фактично Комітет зараз не виконує вузьких функцій щодо саме земельних ресурсів (їх здійснюють чинні органи виконавчої влади, сільськогосподарські, водогосподарські, лісгосподарські органи тощо). Він є основним органом виконавчої влади держави з питань регулювання земельних відносин, який законодавчо унормований. А тому повинен мати адекватну назву - Державний комітет України із земельних відносин.

У зв'язку з незавершеністю земельної реформи в частині формування земель комунальної та приватної власності на землю в сільській і міській місцевості, і з метою значного підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин та розмежування функцій державного управління з господарськими, доцільно зберегти земельний орган центральної виконавчої влади, перетворивши існуючий Державний комітет України по земельних ресурсах у Державний комітет земельних відносин України або Національне агентство із земельних відносин.

Необхідно шляхом реформування звести його функції лише до регуляторних у галузі земельних відносин, а всі інші щодо регулювання господарського використання і охорони земель, передати іншим органам виконавчої влади (рис. 2.5.3)

Основними функціями новостворюваного Комітету повинні бути:

- формування єдиної державної політики у галузі земельних відносин та організація забезпечення її реалізації;
- координація проведення земельної реформи; забезпечення розробки законодавчої та нормативно-методичної бази в галузі земельних відносин і контроль за її реалізацією;
- організація ведення землеустрою та державного земельного кадастру;
- координація діяльності місцевих органів влади у галузі регулювання земельних відносин.

У зв'язку з реорганізацією Комітету слід передати його окремі функції:

- Міністерству юстиції України - реєстрацію речових прав на нерухоме майно;
- Міністерству охорони навколишнього природного середовища України - здійснення державного контролю за використанням і охороною земель;
- Міністерству аграрної політики України - забезпечення розроблення та здійснення заходів щодо відтворення і підвищення родючості ґрунтів та охорони земельного фонду.

Повернути зі сфери управління Комітету до складу Української академії аграрних наук колишній Інститут землеустрою УААН (нині ДП "Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою"), який

було передано у лютому 2003 р. у зв'язку з покладенням на Комітет функцій щодо реєстрації прав на нерухоме майно.

Утворити на базі 25 регіональних інститутів землеустрою та Центру державного земельного кадастру (із його 27 філіями) Корпоративне науково-виробниче об'єднання по землеустрою та земельному кадастру.

Передати зі складу Комітету в підпорядкування Ради Міністрів АР Крим, відповідних державних місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування Республіканський комітет по земельних ресурсах АР Крим, обласні, районні, міські управління (відділи) земельних ресурсів та ввести в штати сільських і селищних рад посади інженерів-землевпорядників.

Ефективність економіки землекористування багато в чому залежатиме від того, наскільки організаційні структури управління обласного, міського і районного рівнів відповідатимуть суспільним потребам.

Додатково	Пропозиції щодо розподілу функцій між центральними органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів і земельних відносин
<p>Обласні ради:</p> <p>а) затвердження та участь у реалізації програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель;</p> <p>б) організація землеустрою</p> <p>Районні ради:</p> <p>а) організація землеустрою та затвердження землевпорядних проектів;</p> <p>б) затвердження технічної документації з оцінки земель</p>	<p>1) Державний комітет із земельних відносин:</p> <p>а) формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин та здійснення земельно-регуляторної політики в галузі використання і охорони земель;</p> <p>б) координація робіт із земельної реформи;</p> <p>в) здійснення землеустрою;</p> <p>г) організація земельно-кадастрових робіт і забезпечення ведення державного земельного кадастру (зонування земель, обліку кількості і якості земель, державної реєстрації земельних ділянок, оцінки земель);</p> <p>д) організація розробки нормативно-методичної бази з регулювання земельних відносин, здійснення землеустрою, ведення земельного кадастру, охорони земель;</p> <p>е) організація розроблення та реалізації загальнодержавних програм використання земель;</p> <p>є) розроблення та здійснення заходів щодо державного регулювання ринку земель.</p> <p>2) Міністерство охорони навколишнього природного середовища:</p> <p>а) участь у розробленні та реалізації загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель;</p> <p>б) організація моніторингу земель;</p> <p>в) участь у розробці нормативних документів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів;</p> <p>г) здійснення державної екологічної експертизи землекористування;</p> <p>д) здійснення державного контролю за використанням та охороною земель;</p> <p>3) Міністерство аграрної політики:</p> <p>а) організація розроблення та реалізації загальнодержавних і регіональних програм відтворення родючості ґрунтів;</p> <p>б) участь у формуванні та реалізації державної політики з питань використання та охорони земель сільськогосподарського призначення;</p> <p>в) організація розробки в установленому законом порядку стандартів, норм і правил з охорони та підвищення родючості ґрунтів;</p> <p>г) проведення моніторингу ґрунтів;</p> <p>д) участь у здійсненні природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель;</p> <p>є) розроблення і впровадження рекомендацій та заходів щодо забезпечення родючості ґрунтів; е) розроблення механізмів економічного стимулювання впровадження заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів.</p>

Рис. 2.5.3.2. Логічна схема проектних функцій управління земельними ресурсами

Державне планове регулювання має здійснюватися через систему взаємопов'язаних прогноз-планів, програм і проектів землеустрою території (район, місто, область). Усі підприємства, власники землі і землекористувачі незалежно від форм власності, повинні координувати свої плани з відповідними місцевими органами управління з питань зміни цільового використання земель, обмежень, земельних сервітутів будівництва, створення інженерної інфраструктури, охорони природи, застосування вторинних ресурсів, місцевих видів сировини та матеріалів. Відповідно до

зазначених організаційних завдань до системи управління земельними ресурсами на регіональному рівні доцільно включити підрозділи;

- комплексного аналізу і прогнозування, соціально-економічного розвитку землекористування, регіону і платежів за землю;
- територіального землекористування агрокомплексу;
- охорони земель;
- інформаційного обслуговування.

Організаційна структура управлінських підрозділів по земельних ресурсах логічно вписується в загальну структуру органів державного управління. Як варіант ці органи можуть бути в безпосередньому підпорядкуванні, так і подвійного підпорядкування.

Приступаючи до вирішення цього завдання, необхідно визначити передусім загальні його контури, виділяючи дану проблему як складну сферу прояву великомасштабних, представлених широкою мозаїкою і яка має багатомірну і багаторівневу "конструкцію" суспільних, групових й індивідуальних інтересів, очікувань, мотивацій. Вирішити це завдання можна в рамках розробленої А.М Третяком структури завдань землеустрою на сучасному етапі реформування землекористування (рис. 2.5.3.2).

Організаційно-управлінська структура управління земельними ресурсами, виходячи з цільової орієнтації аналізу проблемної ситуації, повинна включати такі проблемні блоки:

- 1) підвищення мотиваційного ефекту перетворень у земельних відносинах і землекористуванні (формування системи ринкової економіки землекористування);
- 2) переорієнтація практики безоплатної приватизації землі та поетапне відновлення загальних умов ефективної організації використання земель;
- 3) створення нової системи землекористування на інноваційних факторах;
- 4) удосконалення системи і механізмів управління земельними ресурсами та інформаційного забезпечення.

На різних управлінських рівнях ці цільові завдання диференціюються залежно від їхнього пріоритету.

Тому необхідно розглянути різні моделі як самої системи управління в, галузі земельних відносин. При цьому, враховувавши існуючу структуру системи органів земельних ресурсів розроблено проектну структуру організаційної системи органів земельних відносин, так і організаційної в галузі земельних відносин.

На основі прийнятої моделі в подальшому розробляються пропозиції та заходи щодо удосконалення (зміни) існуючих організаційних структур управління земельними ресурсами.

4. Роль комп'ютеризації в управлінні земельними ресурсами

Погіршення стану земельних ресурсів в Україні зумовили об'єктивну необхідність пошуку шляхів продуктивних зрушень у цій сфері народногосподарського комплексу. Виникає потреба в переосмисленні

традиційних підходів до методів дослідження і розробки технологій ведення господарської діяльності на землі, практики використання і охорони земельних ресурсів, існує необхідність оздоровлення системи управління земельними ресурсами.

Одним з надійних засобів успішного розв'язання даного завдання є запровадження автоматизованої системи державного земельного кадастру, який є основою всіх інших кадастрів, тобто інформаційною базою для галузевих та відомчих кадастрів. Цій прогресивній тенденції сприяє прийнята Постанова Кабінету Міністрів від 02.12.97 р. № 1355 "Програма створення автоматизованої системи ведення кадастру", яка розроблена згідно з Законом України "Про концепцію національної програми інформатизації України".

Створення земельного кадастру неможливе без автоматизованих систем. Великий обсяг картографічного і статистичного матеріалу, що включається в земельний кадастр передбачає використання автоматизованих засобів для збереження, обробки та аналізу інформації. Найкращими системами для цього є ПС-технології.

Якщо обійтись без визначення поняття "ПС-технології", а обмежитися тільки описом сутності, то відзначимо наступне. У ГІС виявляється безліч нових технологій просторового аналізу даних. У силу цього вони служать могутнім засобом перетворення і синтезу різноманітних даних для задач землевпорядного виробництва. Як автоматизовані інформаційні системи ГІС поєднують ряд технологій або технологічних процесів відомих інформаційних систем типу автоматизованих систем наукових досліджень (АСНД), систем автоматизованого проектування (САПР), автоматизованих довідково-інформаційних систем (АДІС) і ін.

Основу інтеграції технологій ГІС складають технології САПР. Оскільки технології САПР досить апробовані, це забезпечило якісно більш високий рівень розвитку ГІС і істотно спростило рішення проблеми обміну даними і вибору систем технічного забезпечення. Цим самим ГІС стали в один ряд з автоматизованими системами загального призначення типу САПР, АСНД, АДІС.

Як геосистеми, ГІС включають технології (насамперед, технології збору інформації) таких систем, як географічні інформаційні системи (ГІС), системи картографічної інформації (СКІ), автоматизовані системи картографування (АСК), автоматизовані фотограмметричні системи (АФС), земельні інформаційні системи (ЗІС), автоматизовані кадастрові (АСК) і т.п. Як системи, що використовують бази даних, ГІС характеризуються широким набором даних, що обробляються за допомогою різних методів і технологій. При цьому варто підкреслити, що вони поєднують у собі як бази даних звичайної (цифрової) інформації, так і графічні бази даних. У зв'язку з великим значенням експертних задач, розв'язуваних за допомогою ГІС, зростає роль експертних систем, що входять до складу ГІС.

Як системи моделювання ГІС використовують максимальну кількість методів і процесів моделювання, застосовуваних в інших автоматизованих системах

Як системи одержання проектних рішень ГІС багато в чому застосовують методи автоматизованого проектування і вирішують ряд спеціальних проектних задач, що у типовому автоматизованому проектуванні не зустрічаються.

Виходячи з окресленого, ми вважаємо, що використання новітніх геоінформаційних технологій повинне

зіграти важливу роль під час формування ринкової системи управління земельними ресурсами. ГІС в системі управління земельними ресурсами можуть бути визначені як земельно-інформаційні системами або ЗІС-технології.

Адже будь-які галузі діяльності людини можуть бути названі технологією, тільки тоді, коли вони пройшли стадію ретельної підготовки, були реалізовані і постійно контролюються до моменту її завершення. Досить у цьому зв'язку відзначити, що ЗІС-технології порівняно молода галузь знань і представляє підвалину канадської системи Торренс (походить з Австрії), шведської, датської, іспанської й ін. Із зародженням ринкової системи господарювання на землі, із зміною ритму часу ця галузь дістає новий імпульс, набираючи динамічності, адаптується до умов, що постійно змінюються, і є лейтмотивом для обов'язкового запровадження в практичну діяльність.

Об'єктивна оцінка нинішнього стану наукового-методологічного забезпечення розвитку ЗІС-технологій дає підстави, без перебільшення, стверджувати: воно вимагає напруженої роботи науковців. Ігнорування методологічного з'ясування є головною перешкодою на шляху проникнення в сутність ЗІС-технології, в результаті чого можуть виникати проблеми як в практичній його діяльності, так і у всій системі управління земельними ресурсами. При цьому потрібно відзначити, що розробка науково-методологічних засад українських ЗІС - це також і позитивний результат земельної реформи в аграрному секторі. Через запізнення, або, скажімо, відсутність такого методичного забезпечення процеси земельної реформи будуть проходити сповільнено, гальмуватиметься виконання покладених на неї завдань в сенсі створення умов ефективного використання і охорони земельних ресурсів та ін. Тільки розвиток ГІС-технологій, широке впровадження їх в реальне життя може дати новий поштовх для подальших істотних зрушень в реалізації земельної реформи. При цьому, ми вважаємо, за недоцільність, навіть шкідливість калькування, імпортування зарубіжних ідей та прийомів (не з ідеологічних мотивів) по організації розвитку ЗІС-технологій. З позиції історичних, економічних, етнічних, організаційно-технічних, соціальних, культурних, психологічних і ін. факторів цілком закономірно виникає питання про необхідність пошуку власного шляху розвитку вітчизняних ЗІС, з врахуванням фундаментальної ролі і значення українських земель, їх ментальності і особливого місця в біосфері. Правда, це не означає, що при цьому будуть нехтуватися найцінніші здобутки світової теорії і практики ГІС. Навпаки, ми на основі глибокого аналізу, під кутом зору "цілей і результатів", зробили спробу наукового осмислення розвитку

українських ГІС в сучасних умовах становлення ринкових відносин і в контексті невід'ємного зв'язку з досягненнями світової комп'ютерної науки, з метою розробити оптимальний методологічний проект ЗІС-технологій.

§ 5. Планово-картографічне забезпечення земельними ресурсами

В сучасних умовах планово-картографічні матеріали набувають все більшої ваги при обґрунтуванні проектних рішень по організації раціонального використання земельних ресурсів. Великомасштабні карти і атласи потрібні для виробничих та наукових потреб, що зумовлює необхідність удосконалення методики їх складання.

З метою вдосконалення картографічного забезпечення споживачів видано Указ Президента України №575/2001 від 01.08.2001 "Про поліпшення картографічного забезпечення державних та інших потреб в Україні". Указом передбачалось створення системи різномасштабних Земельних карт та інформаційних банків і баз даних на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Організаційні основи реалізації державної політики щодо використання та охорони земель, здійсненні земельної реформи, вдосконалення земельних відносин, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів закладені в Законі України "Про землеустрій" від 22 травня 2003 р. № 858-ІУ. Ст. 57 Закону "Про землеустрій" передбачає створення тематичних карт і атласів стану земель та їх використання. На спеціальних картах і атласах повинні відображатись стан земель та їх використання, дані зонування, і природно-сільськогосподарського районування, заходи із землеустрою щодо організації раціонального використання та охорони земель.

На даному етапі одиницею картографування базового рівня можуть слугувати землекористування сільських (селищних) рад та фермерських господарств. На цьому рівні складаються серії тематичних карт та земельно-кадастрові атласи. Серія тематичних карт базового рівня складається для оперативних потреб в масштабі 1:5000-1:10000. Карти серії повинні давати інформацію про природні умови, важливі для сільськогосподарського виробництва, з числовими характеристиками. У серію типових карт базового рівня доцільно включати карти землекористувань і сільськогосподарських вгідь, ґрунтово-агрохімічну, оцінки земель та використання земель. Для карт серії готується типова географічна основа: адміністративні та господарські межі, гідрографія, населені пункти, дорожня мережа, земельні угіддя, елементи рельєфу (яри, промоїни, обриви). Головні показники картографування встановлюють залежно від назви карти і виділяються в кольорі.

Для детального вивчення стану земельних ресурсів та наукових потреб на базовому рівні доцільно складати тематичні земельно-кадастрові атласи. Для атласів настільного формату масштаб основних карт залежно від розміру картографованої території встановлюється в межах 1:20000-1:25000, Типова географічна основа земельно-кадастрового атласу відповідає тій же основі серії тематичних карт і генералізується в прийнятому масштабі.

Земельно-кадастровий атлас включає 12-15 основних карт: розташування картографічного об'єкта в районі, земельні вгіддя, ґрунти, бонітування ґрунтів, загальна економічна оцінка земель, часткові економічні оцінки земель за ефективністю вирощування основних сільськогосподарських культур, кадастровий план обмежень і обтяжень, картограма екологічної придатності земель, використання земель.

Ручне виготовлення тематичних карт і атласів на місцевому рівні дбсить трудомістке. На даний час розроблено програмне забезпечення для автоматизованого складання карт і атласів. Комп'ютерна технолога складання великомасштабних тематичних карт і атласів в узагальненому вигляді наступна: картографічні джерела

- цифрування їх - формування банку даних - введення необхідних даних в ЕОМ - обробка їх за певними програмами - графічне відтворення обробленої інформації та побудова карти.

Найбільш вживаним для цифрової картографії є програмне забезпечення "DIGITALS", яке служить для складання (оновлення) топографічних і спеціальних цифрових карт підвищеної інформативності, підготовки карт до видання, ведення земельного кадастру, розв'язання спеціальних задач.

Вихідна інформація для створення цифрових планів і карт може бути отримана шляхом запису просторових координат об'єктів місцевості та кодів їх характеристик в процесі польових топографічних знімань, аерокосмічного знімання або за оцифрованими традиційними графічними оригіналами чи відбитками карт.

На сучасному етапі широке впровадження комп'ютерних технологій при картографуванні земельних ресурсів гальмується насамперед браком коштів. Крім того, до цього часу існують надмірні вимоги щодо таємності великомасштабних карт та аерокосмічних знімків. Ці проблеми можуть поступово вирішуватись шляхом створення єдиної служби геоінформаційного забезпечення.

Рекомендована література:

1. Земельний кодекс України, 25.10.01 р. М 2768-І11//ВВР, 2001.
2. Земельне право України: Підручник/ За ред. Погрібного О.О., Караката І.І. - К.: Істина, 2003. - 448 с.
3. Земельне право України: Підручник / М.В. Шульга (кер.авт.кол.) Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; За ред. М.В. Шульги. - К: Юрінком Інтер, 2004. - 368 с.
4. Закони України «Про землеустрій», від 2 травня 2003 р. № 858-ІVі «Про охорону земель», від 19 червня 2003 р.
5. Стратегічне управління: Навчальний посібник / За ред. В.В. Горлачука. - Миколаїв: Вид-во ПП. «Шамрай», 2003.- 440 с.
6. Конституція України, 28.06.96р. ВВР, 1996.
7. Постанови Верховної Ради Української РСР "Про земельну реформу", від 18 грудня 1990 р.

8. Постанова Кабінету Міністрів "Програма створення автоматизованої системи ведення кадастру", від 02.12.97р.№ 1355

9. Указ Президента України "Про поліпшення картографічного забезпечення державних та інших потреб в Україні", від 01.08.2001за М> 575/2001.

Запитання для самоперевірки:

1. Що унеможливило регулювання земельних відносин в даний час?

2. Що означає метод державного управління?

3. Назвіть відмінність між методам обов'язкових приписів і методом рекомендацій.

4. Назвіть функції в яких приймають участь органи з регулювання земельних відносин.

5. Що означає функція просторово-територіального устрою земель?

6. Назвіть методичні підходи до оцінки організаційної системи управління земельними ресурсами.

7. Чим характеризується економічна ефективність використання земельних ресурсів?

8. В чому існує дублювання і наявність у Держкомзему властивостей, що не притаманні управлінню?

9. Чому виникло питання про зміну назви, функцій і обов'язків Держкомзему?

10. В чому полягає роль комп'ютеризації в управлінні земельними ресурсами?

2.6. Управління земельними ресурсами з особливим режимом використання земель

1. Управління земельними ресурсами природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення

2. Управління земельними ресурсами оздоровчого та рекреаційного призначення

3. Управління земельними ресурсами історико-культурного призначення

4. Управління земельними ресурсами щодо використання надр

§ 1. Управління земельними ресурсами природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення

Сучасне розуміння проблеми управління землями природно-заповідного фонду вимагає отримання відповіді на запитання про те, які природні території і об'єкти відносяться до цього фонду.

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

В основі управління землями природно-заповідного фонду як засобу реалізації права пріоритетне місце належить Законам України "Про природно-заповідний фонд України" та "Про охорону навколишнього природного середовища", а також розробленим відповідно до них земельному, водному, лісовому законодавству, законодавству про надра, про охорону атмосферного повітря, про охорону й використання рослинного і тваринного світу та іншим спеціальним законодавчим актам і нормативним документам.

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

Спеціально уповноваженим органом державного управління в галузі організації, охорони та використання природно-заповідного фонду є Міністерство екології та природних ресурсів. З метою оперативного управління землями природно-заповідного фонду 13 березня 1995 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів України про створення Головного управління національних природних парків і заповідної справи, завданнями якого є:

- забезпечення проведення державної політики у галузі охорони, розвитку та ефективного використання природних і біосферних заповідників, національних природних парків, територій та об'єктів природно-заповідного фонду інших категорій;

- управління заповідною справою в Україні;

- здійснення державного управління в галузі охорони, відтворення та регулювання використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, запровадження економічних важелів стимулювання їх охорони; координація діяльності в цій галузі;

- організація, здійснення і координація робіт щодо збереження унікальних та типових природних комплексів і об'єктів, які мають особливе природоохоронне, наукове, естетичне, рекреаційне та інше значення.

Треба зазначити, що у своїй діяльності Головне управління керується Положенням про Головне управління національних природних парків і заповідної справи Мінекобезпеки України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.1995 р. № 170. Для забезпечення державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду можуть створюватись спеціальні підрозділи Міністерства екології та природних ресурсів України і його органів на місцях. Такими підрозділами, в першу чергу, є спеціальні адміністрації, до складу яких входять відповідні наукові підрозділи, служби охорони, господарського та іншого обслуговування.

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

Надзвичайно важливе місце в системі ефективного управління землями природно-заповідного фонду належить інвестиційній діяльності, яка може здійснюватися за рахунок коштів бюджету, позабюджетних фондів, інвестування громадянами, недержавними підприємствами, громадськими і релігійними організаціями, іноземного інвестування громадянами, юридичними особами та державами тощо. Інноваційна ж діяльність як одна із форм інвестиційної політики виражається у формі впровадження досягнень науково-технічного прогресу на прикладі реалізації довгострокових науково-технічних програм з великими строками окупності витрат, фінансування фундаментальних досліджень для здійснення якісних змін у галузі природоохоронної діяльності; розробки і впровадження нових ресурсозберігаючих технологій розвитку заповідної справи тощо.

Досвід використання земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення засвідчив виняткову роль землевпорядкування як системи правових, еколого-економічних, соціальних, організаційно-господарських тощо заходів, спрямованих на організацію ефективного землекористування. Без перебільшення можна стверджувати, що воно є рушійною силою економічних, соціальних, політичних зрушень у суспільстві, засобом екологічно сталого розвитку ландшафтів і екосистем.

Основними завданнями землевпорядкування є:

- реалізація політики держави щодо науково обґрунтованого перерозподілу земель, формування раціональної системи землеволодінь і землекористувань з усуненням недоліків у розташуванні земель, створення екологічно сталих ландшафтів і екосистем;

- встановлення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, територій з особливим природоохоронним, рекреаційним і заповідним режимами, меж земельних ділянок власників і землекористувачів;

- здійснення заходів щодо прогнозування, планування та організації раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях;

- організація території сільськогосподарських підприємств із створенням просторових умов, що забезпечують еколого-економічну оптимізацію використання земель сільськогосподарського призначення, впровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення співвідношення і розміщення земельних угідь, системи сівозмін, сінокосо- і пасовищезмін;

- розробка системи заходів щодо збереження і поліпшення природних ландшафтів, відновлення і підвищення родючості ґрунтів, рекультивації порушених земель, захисту земель від ерозії, підтоплення, пересушення, зсувів, вторинного засолення і заболочення, забруднення промисловими відходами і хімічними речовинами та інших видів деградації, щодо консервації деградованих і малопродуктивних земель, попередження інших негативних явищ;

- організація території несільськогосподарських підприємств, організацій і установ з метою створення умов ефективного землекористування та обмежень і обтяжень у використанні земель.

Виходячи із завдань, землевпорядкування земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення передбачає:

1. встановлення (або відновлення) на місцевості меж землеволодінь і землекористувань;

2. розробку загальнодержавної і регіональних програм використання і охорони земель;

3. складання схем землевпорядкування, розробку техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель природно-заповідного фонду й іншого природоохоронного призначення;

4. складання проектів впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань;

5. складання проектів відведення земельних ділянок;

6. встановлення в натурі меж земельних ділянок;

7. підготовку документів, що посвідчують право власності або право користування землею;

8. складання проектів землевпорядкування, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін, упорядкування угідь та розробку заходів щодо охорони земель;

9. розробку іншої землевпорядної документації, пов'язаної з використанням та охороною земель;

10. здійснення авторського нагляду за виконанням проектів з використання й охорони земель;

11. проведення топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідування земель.

Треба зазначити, що перелічені види землевпорядних робіт не є обов'язковою умовою впровадження всього їх переліку у землевпорядний процес. Виконуються лише ті землевпорядні роботи, в яких є необхідність. Процес управління земельними ресурсами, наприклад, може здійснюватися не в цілому на невизначений земельний простір, а на конкретну земельну ділянку, тобто на об'єкт управління. Але об'єкт управління може виникати тільки за умови встановлених на місцевості меж, їх погодження із суміжними власниками чи землекористувачами з наступною видачею державного акта на право власності на цю земельну ділянку чи користування нею. Як бачимо, може виникнути потреба виконання таких видів землевпорядних робіт, як: складання проектів відведення земельної ділянки; встановлення в натурі меж земельних ділянок; підготовка документів, що посвідчують право власності на землю чи користування нею.

Щоб сформувати екологічну мережу (ділянок природних ландшафтів, що підлягають особливій охороні, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, курортних і лікувально-оздоровчих, рекреаційних, водозахисних, полезахисних територій та об'єктів інших типів, що визначаються законодавством України), яка супроводжується зміною у структурі земельного фонду країни внаслідок трансформації частини земель господарського використання до категорій, що підлягають особливій охороні з відтворенням притаманного їм розмаїття природних ландшафтів, може виникнути доцільність виконання робіт: щодо складання загальнодержавної або регіональної програми використання та охорони земель; складання схем землевпорядкування; проведення топографо-геодезичних, картографічних робіт тощо.

Кадастри природних ресурсів є систематизованим зведенням відомостей про кількісні, якісні та інші характеристики усіх природних ресурсів, виявлених на території АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя, а також регламентує обсяг, характер і режим їх використання.

Кадастри природних ресурсів ведуться за окремими видами природних ресурсів: земельні ресурси, водні ресурси, природні рослинні ресурси; ресурси тваринного світу; природно-лікувальні ресурси; мінерально-сировинні ресурси; корисні копалини техногенних родовищ. Сьогодні уже досить очевидним є факт, що розвиток системи управління землями природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення може знайти свою практичну реалізацію лише за умови вичерпної інформації про земельну ділянку незалежно від її розміру. Джерелом такої інформації служить державний земельний кадастр, який містить відомості про правовий статус ділянок, їх приналежність, географічне положення, кількісну і якісну характеристику, розподіл земельних ділянок серед власників та користувачів, їх природоохоронну, наукову, освітню, виховну, рекреаційну та іншу цінність.

Разом з тим державний земельний кадастр представляє єдину державну систему земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності на земельні ділянки і права користування ними.

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

- внесення пропозицій щодо організації нових територій та об'єктів природно-заповідного фонду, забезпечення їх охорони, ефективного використання і відтворення природних комплексів та об'єктів;
- сприяння державним органам в їх діяльності у цій сфері;
- участі у встановленому порядку у проведенні екологічної експертизи об'єктів, що негативно впливають чи можуть негативно вплинути на стан територій та об'єктів природно-заповідного фонду; участі у контролі за дотриманням режиму таких територій та об'єктів;
- здійснення відповідно до законодавства України інших заходів, передбачених їх статутом.

Щоб розкрити суть управління природними заповідниками та парками, потрібно пам'ятати, що ці землі, в першу чергу, є ядром «екологічного каскаду» природних ресурсів. Це накладає відповідний відбиток на режим використання цих територій. Насамперед, суб'єкт управління повинен накласти заборону на будь-яку господарську діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливому впливу на його природні комплекси та об'єкти.

Згідно із Земельним кодексом (ст. 188-190) невід'ємними складовими формування системи контролю за використанням і охороною земель всіх категорій є:

- державний контроль, який здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади по земельних ресурсах та спеціально уповноваженими органами з питань екології та природних ресурсів;
- самоврядний контроль, який здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами;
- громадський контроль, який здійснюється громадськими інспекторами, що призначаються відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади по земельних ресурсах.

Осмислюючи досвід контролю за використанням та охороною земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, можна зробити висновок про пошуки й інших форм контролю. Таким контролем може бути прокурорський нагляд за дотриманням законодавства з охорони земель. Цей висновок має не тільки абстрактно-теоретичне

значення, але й безпосередньо пов'язаний з практикою. Йдеться про те, що органи прокуратури застосовують надані їм права подавати позови до судів або господарських судів про відшкодування шкоди, заподіяної в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього середовища та про припинення екологічно небезпечної діяльності. Під таким кутом зору прокурорський нагляд дозволив би вирішити екологічні, правові та багато інших питань у галузі землекористування.

Отже, проведені дослідження дозволяють зробити висновок, що зростання антропогенного навантаження на землі природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення вимагає повсякчасного контролю за їх охороною і використанням. Для цього потрібно розвинути систему спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, запобігання або усунення розвитку негативних процесів у землекористуванні тощо. Тому нині об'єктивною необхідністю є прийняття Закону "Про порядок здійснення державного контролю за використанням і охороною земель". Таке законодавче забезпечення служитиме доброю основою управління процесом екологобезпечного землекористування,

Питання охорони і збереження земель природно-заповідного фонду не може втішитись позитивно без проведення землевпорядної й екологічної експертизи. Нині в Україні чітко окреслились державна, громадська та інші види експертизи, які виступають у ролі механізму управління природно-заповідним фондом.

Враховуючи специфіку нашого дослідження, автори більш детально хочуть зупинитись на суті, завданнях та інших особливостях екологічної експертизи.

Згідно із Законом України "Про охорону навколишнього середовища" об'єктами екологічної експертизи є:

- схема розвитку і розміщення продуктивних сил, розвитку галузей народного господарства, генеральних планів населених пунктів та інша передпроектна документація;
- техніко-економічне обґрунтування розвитку природно-заповідної справи, проекти на будівництво і реконструкцію підприємств, що можуть негативно впливати на навколишнє середовище, незалежно від форм власності та підпорядкування;
- проекти інструктивно-методичних і нормативно-технічних актів та документів, які регламентують господарську діяльність, що негативно впливає на навколишнє природне середовище;
- документація щодо створення нової техніки, використання технологій, матеріалів і речовин, у тому числі і тих, що закуповуються за кордоном;
- матеріали, речовини, продукція, господарські рішення, системи й об'єкти, впровадження або реалізація яких може призвести до порушення норм екологічної безпеки та негативного впливу на навколишнє природне середовище чи створити небезпеку для здоров'я людей.

Крім того, екологічній експертизі можуть підлягати екологічно небезпечні діючі об'єкти та комплекси, в тому числі військового та оборонного призначення.

При цьому державна екологічна експертиза проводиться експертними підрозділами або ж спеціально створюваними комісіями Міністерства екології та природних ресурсів України та його органами на місцях на основі принципів законності, наукової обґрунтованості, комплексності, незалежності, гласності та довгострокового прогнозування.

Сьогодні абсолютно очевидно, що ефективна система управління землями природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення забезпечує закономірність прогресивних перетворень у всіх сферах суспільного життя. Такі закономірності виникають завдяки поліпшенню всього комплексу соціальних, екологічних, економічних та інших умов в Україні. Причому нові теоретичні узагальнення і нове мислення дозволяють зробити висновок, що в цілому соціальні умови орієнтовно можна представити у складі таких узагальнених груп:

- санітарно-гігієнічна;
- рекреаційна;
- науково-виховна

У свою чергу, санітарно-гігієнічну групу можна представити такими функціями:

- загальнооздоровча, санаторно-курортна;
- повітря- і водоочищувальна, ґрунторегулююча, кисневопродукуюча, шумопоглинаюча тощо.

Рекреаційну групу можна представити як синтез таких функцій:

- туристична;
- збір грибів і ягід, спортивне полювання і рибальство;
- ландшафтно-естетична;
- лісопаркова, пансіонатна тощо.

Науково-виховна група в загальних рисах визначається проведенням:

- науково-дослідної роботи;
- навчальної роботи;
- екологічно-виховної діяльності тощо.

Все сказане потрібно враховувати для того, щоб не спростовувати перед суспільством ролі управління землями природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення. Управління повинно сприйматись не як "гола фраза", а як дещо закономірне і природне. Візьмемо, наприклад, навчальну і еколого-виховну діяльність. Сучасне розуміння ефективної системи екологічного навчання і виховання засвідчує, що в Україні поки що такої системи, яка б відповідала сучасним вимогам, не існує. Певною мірою це зумовлено тим, що до останнього часу в Україні була відсутня єдина програма проведення екологічного виховання, а також наступництво в його проведенні, починаючи з молодого віку і закінчуючи дорослим.

При цьому основні напрями діяльності природно-заповідних установ у галузі екологічної освіти наступні:

- формування регіональних, національних та міжнародних центрів підготовки кадрів у сфері екологічної освітньо-виховної роботи;
- природоохоронна пропаганда;
- навчальна, науково-дослідна практика та методична робота з учнівською та студентською молоддю шляхом формування та виконання спільних еколого-економічних програм, проектів, угод, планів заходів з різними установами та організаціями природоохоронного спрямування;
- організація масових еколого-освітніх заходів;
- співпраця з громадськими та міжнародними еколого-освітніми організаціями.

Розглянемо коротко зміст окремих напрямів діяльності природно-заповідних установ.

Уже зараз, на шляху до ринкової економіки, все очевидніше окреслюється велике значення природоохоронної пропаганди, суть якої полягає:

- в ознайомленні з нормативно-правовими актами в галузі заповідної справи;
- пропаганді ролі й місця заповідної справи у виконанні актуальних наукових, науково обгрунтованих господарських завдань збереження, використання та відновлення природних ресурсів, навколишнього природного середовища в цілому та інших заходів охорони природи;
- розповсюдженні екологічних, біологічних, географічних, краєзнавчих знань про природоохоронні об'єкти;
- інформуванні про охорону рідкісних і зникаючих видів рослин і тварин.

Природоохоронна пропаганда має бути спрямована на вирішення завдань не лише самого природно-заповідного об'єкта, але й екосистем регіону, охоплювати всі верстви населення від дошкільних закладів до організацій у галузі охорони природи і здійснюватись з урахуванням вимог режиму природно-заповідних територій. Причому природоохоронні знання повинні поширюватись через засоби масової інформації, музеї, бібліотеки та друковані видання, рекламу. Періодичні видання потрібно використовувати для проведення дискусій щодо найбільш складних і актуальних проблем і питань, котрі потребують вирішення, через влаштування круглих столів, вікторин, конкурсів. Доцільним є публікування екологічних кросвордів, гуморесок, карикатур: проведення спеціалізованих екопрограм, розрахованих на різні категорії слухачів. Дня оперативного інформування готуються прес-релізи невеликого обсягу (1-2 сторінки).

Важливо зазначити, що план пропагандистської діяльності має бути обгрунтованим, цілеспрямованим і може включати: перелік конкретних заходів, терміни, виконавців, напрям впливу і передачі інформації; інформаційно-технічне забезпечення тощо.

Перспективною формою природоохоронної пропаганди є організація екологічних стежок з метою проведення екскурсій. Важливий елемент екологічної стежки - інформованість. Опис маршруту включає коротку характеристику всього маршруту з указанням природних перешкод, напрямку руху, відстані між цікавими місцями огляду. Складаються ілюстровані путівники-буклети. З точки зору природоохоронної пропаганди важливе місце належить видавничій діяльності, яка передбачає: видання спеціальних буклетів, наборів листівок, пам'ятних вимпелів, наклейок, значків, календарів, плакатів, рекламних проспектів, путівників тощо.

У системі екологічного навчання й виховання чільне місце належить музеям природи, бібліотекам, інформаційним центрам як засобам поширення природоохоронних знань. Музеї природи як засіб поширення еко-лого-освітніх знань створюються для систематичного відвідування, використання під час проведення семінарів, конференцій. Вони мають виконувати функції методичних центрів природоохоронної роботи з населенням, державними, громадськими та молодіжними організаціями.

В експозицію музеїв природи доцільно включати документи, що стосуються екологічного законодавства, інших нормативно-правових актів, матеріали про екологічний стан регіону, історію розвитку, основні напрями та перспективи розвитку регіону та створення природно-заповідних установ, межі території, особливості охоронних ландшафтів рослинного і тваринного світу тощо. Особливу увагу рекомендовано звертати на наявність рідкісних видів та тих, що перебувають під загрозою зникнення, занесені до Червоної книги України.

Загальновідомо, що в системі екологічного навчання і виховання далеко не останнє місце належить бібліотекам. Тому цілком закономірними є необхідність постійного поповнення, оновлення та розширення наукових фондів, тематичних рубрик, передплати на періодичні видання, контролю за виходом нових екологічних видань; створення відеотек, фототек, фотоальбомів, екофотостендів; тісного зв'язку з музеями природи, організації спільних заходів (лекцій, круглих столів, тематичних вечорів, семінарів, вікторин тощо).

Що стосується інформаційно-екологічних центрів, то вони можуть об'єднувати музеї природи, бібліотеки, зали для проведення семінарів та лекцій, виставки, кінолекторії, кіоски, ігротеки в єдину систему тощо.

Потрібно особливо зазначити, що ефективність екологічного навчання і виховання залежить від ступеня самовіддачі, творчої реалізації здібностей кадрів природоохоронної галузі. З цією метою працівники природно-заповідних установ повинні проходити підвищення кваліфікації централізовано через інститути підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів відомств, у підпорядкуванні яких знаходяться ці установи, а також шляхом організації спеціальних семінарів, шляхом самоосвіти та вдосконалення знань, постійного вивчення законодавчих та інших нормативно-правових актів.

У розв'язанні екологічних проблем зростає роль міжнародного співробітництва між Україною і країнами світу, які мають певний досвід у природоохоронній галузі.

Важливою умовою визнання ролі ефективної системи управління земельними ресурсами є досягнення еколого-економічної ефективності використання земель природно-заповідного фонду.

В першу чергу, землі природно-заповідного фонду є ландшафтно-стабілізуючим чинником, який можна розглядати у площині таких основних функцій:

- водорегулювальної;
- ґрунтозахисної;
- повітрязахисної;
- біотозахисної тощо.

Доповнюючись одна одною, такі функції утворюють міцну екологічну основу заповідних територій і виступають еталоном системи, в порівнянні з яким визначаються зміни решти території конкретного регіону чи України в цілому.

2. Управління земельними ресурсами оздоровчого та рекреаційного призначення

Важливість збереження земель оздоровчого призначення вимагає закономірного процесу розвитку еколого-безпечного землекористування. Перед нами стоїть завдання поглибити теоретичні і практичні узагальнення, сформувати цілісну систему теоретичних викладок і висновків щодо ефективного управління цими землями. Щоб сформувати таку теоретичну систему, потрібно, насамперед, зрозуміти і критично осмислити, що собою представляють землі природоохоронного призначення. Згідно із Земельним кодексом України, Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" тощо до земель оздоровчого призначення відносять землі, що мають природні лікувальні властивості і використовуються або можуть бути використані для профілактики захворювань і лікування людей. Висока соціальна роль земель оздоровчого призначення перебиває всі затрати на створення ефективної системи управління цими землями.

Перший досвід управління землями оздоровчого призначення свідчить, що організаційна структура управління цими землями в цілому дублює організаційну структуру управління землями природно-заповідного фонду. Однак, враховуючи особливості земель оздоровчого призначення, спеціально уповноваженими органами управління цими землями є Міністерство охорони здоров'я і Федерація профспілок України.

Аналогічно цьому функції (механізм) управління землями оздоровчого призначення ідентичні функціям управління землями природно-заповідного фонду, тому на цих питаннях вдруге зупинятися не будемо.

Найбільш суттєвою ознакою, яка відрізняє особливості управління землями оздоровчого призначення, є структурний склад цих земель. Йдеться про те, що у склад території лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів включаються округи і зони санітарної охорони, які вимагають

диференційованого управління цими землями. Згідно з Положенням про курорти в округах санітарної охорони курортів забороняються всякі роботи, що забруднюють ґрунт, воду і повітря, наносять збитки лісам та іншим зеленим насадженням, що призводить до розвитку ерозійних процесів і негативно впливає на природні лікувальні властивості земель і санітарний стан курортів.

Правда, в округах санітарної охорони проводяться санітарно-оздоровчі та інші заходи, що створюють сприятливі умови для лікування і відпочинку.

Перша зона (зона суворого режиму) охоплює місцевість, де виходять на поверхню мінеральні води, розміщені поклади грязей, мінеральні озера і лимани, воду яких використовують для лікувальних цілей, пляжі, а також прибережну смугу моря і територію, яка прилягає до пляжів, шириною не менше 100 метрів. У цій зоні забороняються не пов'язані безпосередньо з експлуатацією природних лікувальних засобів курорту постійне і тимчасове проживання громадян, будівництво об'єктів, виконання гірничих і земляних робіт, а також інші дії, які можуть спричинити шкідливий вплив на природні лікувальні властивості і санітарний стан курорту.

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

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

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

Третя зона (зона спостережень - зовнішні межі її співпадають з межами округу санітарної охорони курорту) охоплює всю область живлення і

формування гідромінеральних ресурсів, лісові насадження, що оточують курорт, а також території, народногосподарське використання яких без дотримання правил, встановлених для округу санітарної охорони курорту, може створювати несприятливий вплив на гідрологічний режим покладів мінеральних вод і лікувальних грязей, на санітарні і ландшафтно-кліматичні умови курорту.

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

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

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

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

Помітною особливістю сучасного способу життя людей, у тому числі в Україні, є надмірне фізичне і нервове перевантаження. Для відновлення сил в першу чергу потрібне безпосереднє спілкування з природою. Завдяки цьому люди можуть отримати реальний ефект відпочинку, задоволення фізичних, естетичних і пізнавальних потреб. Власне, відновлення фізичних, духовних і нервово-психічних сил людини, яке здійснюється у вільний від роботи час на лоні природи, називається рекреацією (від латинського "гесгеайо"), а землі, на яких цей процес відбувається, відповідно, називають рекреаційними. Згідно із Земельним кодексом 2001 р. (ст. 51) до земель рекреаційного призначення належать земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, маркованих трас, земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, об'єктів фізичної культури і спорту, туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих та спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації.

Для повнішого розуміння суті управління використанням і охороною земель рекреаційного призначення відзначимо, що рекреаційні території на практиці поділяють на міські, приміські та віддалені від населених пунктів. До перших належать парки, сквери, ботанічні сади, дендрарії, водойми, зоопарки, різноманітні майданчики для відпочинку і спорту; до других - приміські ліси та лісопарки, зони відпочинку, ріки, озера, водосховища, узбережні смуги тощо; до третіх - національні парки, курортні зони,

території, закріплені за будинками відпочинку, пансіонатами, туристичними базами тощо.

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

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

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

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

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

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

Раціональна організація території рекреаційного господарства (особливо коли його відвідує велика кількість відпочиваючих) є важливою умовою збереження рекреаційних ресурсів. Останнє має принципове значення, бо, наприклад, якщо місце відпочинку не впорядковане, відсутня культура відпочинку, лісовий біоценоз піддаватиметься витоптуванню, пошкодженню рослин, випалюванню ґрунту від вогнищ, забрудненню залишками органічних і неорганічних продуктів тощо. При масовому напливі людей процеси руйнування переважають над процесами відновлення екосистеми. Організуючи рекреаційне господарство, потрібно мати на увазі, що може виникнути необхідність встановлення диференційованого режиму їх використання й охорони. Так, у зоні регульованої рекреації дозволяється влаштування лише туристичних маршрутів, екологічних стежок та іншої "легкої" інфраструктури. І, навпаки, зона стаціонарної рекреації призначена для розміщення готелів, мотелів, кемпінгів та інших об'єктів обслуговування відпочиваючих.

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

Звичайно, тільки тоді землекористування буде мати характер розширеного відтворення, збереження природних комплексів, цінних об'єктів живої і неживої природи, коли воно буде ґрунтуватись на глибоких екологічних дослідженнях, екологічному світогляді, досягненнях наукової думки тощо. Ці звичайно, потрібно переймати зарубіжний і вітчизняний досвід який засвідчує, що рекреаційні ресурси ефективніше використовуються за умови передачі їх у приватну чи іншу недержавну форму власності. Адже гуманістичне навантаження Земельного кодексу України 2001 р. (ст. 52) дозволяє передачу земель рекреаційного призначення у приватну і комунальну форми власності.

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

повторюватись, автори книги відзначають, що ці функції за своїм змістом аналогічні функціям управління раніше згадуваними категоріями земель.

Важливе місце в системі управління землями оздоровчого призначення належить відшкодуванню збитків власникам землі та землекористувачам, діяльність яких обмежена особливим режимом використання земель у межах округу та зон санітарної охорони. Потреба в такому відшкодуванні диктується запитами життя, демократизацією суспільних відносин та законами ринкової економіки. І для таких висновків не потрібно глибоких теоретичних узагальнень. Вони йдуть у великій мірі від запитів практики і здорового глузду. Поставимо собі запитання: яку економічну вигоду має землевласник чи землекористувач, земельна ділянка якого знаходиться в межах округу санітарної охорони? Відповідь - ніякої! Але такий власник чи землекористувач має цілий шлейф заборон економічної діяльності, які знижують прибутковість його господарювання, обмежують його підприємницьку ініціативу, виключаються гарантії недоторканності його землекористування, розвивається почуття низькосортності власника чи користувача землі, невпевненості в завтрашньому дні тощо. Логіка, яка випливає із розуміння реального стану речей, приводить до висновку, що за такі обмеження щодо використання земельних ділянок потрібно здійснювати відшкодування в розмірі недоотриманих прибутків суб'єкта господарювання на землі та інших незручностей, зумовлених обмеженням використання землі.

Згідно зі статтею 157 Земельного кодексу України відшкодування збитків здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни та юридичні особи, які своєю діяльністю обмежують права власників і землекористувачів. Ця обставина нині сприймається владними структурами ще не зовсім однозначно. Як правило, такі відшкодування не проводяться, через що доводиться користувачам землі терпіти незручності.

Наприклад, у першій зоні санітарної охорони курорту Трускавця безнадійно продовжують функціонувати понад сорок старих будинків садибної забудови. При цьому забороняється реконструкція цих будинків, утримання худоби і птиці, на присадибній ділянці заборонено вирощування сільськогосподарських культур (крім квітів), забороняється здійснювати цивільно-правові угоди щодо обігу земельних ділянок тощо. Але за всі роки функціонування курорту мешканці цих будинків не отримали будь-яких відшкодувань. Правда, були намагання владних структур переселити ці сім'ї в багатоквартирні будинки, але брак коштів на будівництво не дозволив реалізувати цей задум.

Проте безнадійно критикувати органи влади за факт самоусунення від відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам, оскільки в Україні нині відсутні порядок визначення та відшкодування цих збитків.

І це є серйозним гальмом на шляху економічних реформ, реалізації цільової функції управління землями оздоровчого призначення.

§ 3. Управління земельними ресурсами історико-культурного призначення

Аналіз використання земель історико-культурного призначення, проблем організації охорони культурної спадщини засвідчує, що поки що не спостерігається позитивних тенденцій розвитку землекористування цієї категорії земель. Дуже часто пропозиції і рекомендації не опираються на серйозні узагальнення досвіду розвитку землекористування історико-культурного призначення, відтворюючи при цьому соціалістичний тип мислення. Це зумовлено значною мірою тим, що ця категорія земель упродовж багатьох років була прикінцевим додатком категорії земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Розвиток теоретичних положень і практичних засад їх використання відбувався за залишковим принципом.

Насамперед необхідне об'ємне бачення всієї складності проблем землекористування, яке потрібно розглядати оскільки в контексті системного підходу. Іншими словами, вихід розвитку землекористування історико-культурного призначення на якісно нові рубежі неможливий без створення ефективної системи управління цими землями, яка і опиралась на міцний механізм управління (розвиток законодавчих актів і нормативних документів, земельний менеджмент, землевпорядкування, кадастр природних ресурсів, моніторинг і державний контроль за використанням земель, інвестиційно-інноваційну політику, розвиток інфраструктури ринку землі, маркетинг, дорадництво тощо).

Відзначаючи надзвичайну актуальність управління землями історико-культурного призначення, підкреслимо, що до цих земель відносяться землі, на яких розташовані:

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

Тому, говорячи про ефективність використання земель історико-культурного призначення, необхідно враховувати закономірний зв'язок між ефективністю їх охорони й використання і розвитком системи управління цими землями.

Згідно із Законом України "Про охорону культурної спадщини" державне управління землями історико-культурного призначення

покладається на Кабінет Міністрів України та спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини, до яких належать:

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

Концепція управління землями історико-культурного призначення на території зони відчуження і зони обов'язкового відселення, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи та в умовах виникнення інших надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, ґрунтується на тому, що управління цими землями здійснюється адміністрацією зони та центральним органом виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи відповідно до Закону України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи" та Закону України "Про охорону культурної спадщини".

Треба зазначити, що органи охорони культурної спадщини місцевого самоврядування, розташовані на території населених пунктів, занесених до Списку історичних населених місць в Україні, утворюються органами місцевого самоврядування за погодженням із центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини.

Орган охорони культурної спадщини Ради Міністрів АР Крим, органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій підконтрольні і підзвітні відповідним органам виконавчої влади.

Враховуючи особливості управління землями історико-культурного призначення, розкриємо коротко поле компетенції органів управління у цій галузі.

Критичне переосмислення існуючої практики управління використанням земель історико-культурного призначення свідчить, що ця проблема фундаментально може бути вирішена тільки за умови чіткої визначеності в концептуальних питаннях їх використання. Врахування цієї обставини має принципове значення для перебудови всього господарського механізму використання земель історико-культурного призначення, прийняття ефективних управлінських рішень, які дозволять створити умови, з одного боку, для більш повного задоволення духовних потреб суспільства і, з другого боку, збереження земельних ресурсів. Але побудова такої концепції насамперед впливає із завдань, які повинні вирішуватись при управлінні землями історико-культурного призначення.

Тому враховуючи, що кожна пам'ятка є об'єктом охорони, головним, першочерговим завданням управління цими землями є збереження пам'ятки та її цінних якостей від дії негативних природних і техногенних чинників

шляхом організації системи заходів на прилеглих до неї територіях, до яких відносяться зони охорони пам'ятки. Такі зони охорони пам'яток є формою захисту пам'яток засобами регулювання їх довкілля. Крім того, вони регламентують архітектурну та містобудівну діяльність у середовищі довкола пам'яток, визначають допустимі його перетворення і характер використання. Наявність зон охорони пам'яток спрямовує реконструкцію населених місць, сприяє збереженню традиційного характеру середовища пам'яток і їх органічному включенню в сучасне ринкове середовище, максимальному використанню композиційних і пейзажно-видових якостей пам'яток.

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

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

При цьому охоронна зона - територія, що виділяється для збереження і відтворення найближчого історичного середовища пам'ятки, головним чи суттєвим елементом якого є пам'ятка, та створення оптимальних умов її догляду. Охоронна зона також забезпечує належне функціонування пам'ятки, охорону від вібрацій, забруднень, підтоплення та інших негативних техногенних і природних впливів. В охоронній зоні нова забудова за висотою, розмірами в плані, масштабністю, архітектурними формами підпорядковується пам'яткам та їх історичному середовищу.

Зона регулювання забудови - забудована чи призначена під забудову територія за межами охоронної зони, на яку поширюється композиційний вплив пам'ятки. Ця зона призначена для збереження особливостей візуального сприйняття пам'ятки, охорони і відновлення її активної ролі в композиції і пейзажі міста, селища, села. Вона виконує функції буферної, перехідної та синтезуючої зони у взаємодії пам'ятки з новими об'єктами довкілля. У зоні регулювання забудови нова забудова регламентується за висотою, розмірами в плані, масштабністю.

Зона охорони ландшафту - природна чи близька до природної незабудована територія за межами охоронної зони, з якою пам'ятка має активний візуальний зв'язок. Вона визначається для збереження і реабілітації природних утворень, які є характерним історичним середовищем пам'ятки, і відіграє важливу роль в образі населеного місця або окремого пейзажі, що містить пам'ятку. У зоні охорони ландшафту забороняються будівництво капітальних будівель і споруд, шляхові і земляні роботи, що змінюють ландшафт, який охороняється.

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

для забезпечення збереження і дослідження пам'яток археології. У повному складі зони охорони встановлюють для пам'яток архітектури і містобудування та пам'яток монументального мистецтва, пам'ятки садово-паркового мистецтва, пам'ятки історії потребують установлення тільки охоронних зон. Потрібно зазначити, що для найцінніших парків у міському середовищі може визначатись і зона регулювання забудови. Для пам'яток археології встановлюється охоронна зона та зона охорони археологічного культурного шару.

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

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

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

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

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

В загальних рисах зони охорони пам'яток та їх межі мають визначатись з урахуванням:

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

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

До охоронної зони включають ділянки історичної забудови, ландшафтів, вільних просторів, які становлять характерне історичне середовище пам'ятки, а також цінні оглядові точки та зони. До цієї зони

також приєднуються території, необхідні для захисту пам'ятки від шкідливих техногенних і природних впливів.

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

Для пам'яток, які розташовані в межах історико-культурних заповідників, охоронні зони не виділяють, оскільки охоронний статус території заповідника вищий, ніж статус охоронної зони. На всіх інших територіях охоронні зони обов'язково слід визначити. У пам'яток, що не відіграють активної ролі в довкіллі, і таких, які втратили своє історичне середовище, охоронна зона може сумішатися з територією пам'ятки.

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

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

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

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

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

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

До зони охорони ландшафту повинні бути включені природні утворення, що становлять характерне середовище пам'ятки, а також ті, що відіграють важливу роль у цінних пейзажах, що містять пам'ятку чи є суттєвими частинами видів на неї. Зони охорони ландшафту окремих пам'яток, що частково збігаються або межують, можуть об'єднуватись. У великих і складних зонах охорони ландшафту можуть визначатися межі підзон з різним режимом використання території.

І нарешті, зони охорони археологічного культурного шару встановлюються в межах територій історичних населених місць та інших

історичних поселень, обмежених лініями укріплень з урахуванням передмість, некрополів тощо.

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

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

Одним із виразних прикладів встановлення межі історичного ареалу є місто Львів, де визначені межі охоплюють 3 тис. га земель. У межах цього ареалу у двох ділянках загальною площею 120 га виділено історичні ареали, які включені до Списку світової спадщини ЮНЕСКО.

Отже, можна зробити висновок, що формування цілісної системи зон охорони пам'яток, встановлення їх меж забезпечить збереження культурної спадщини і раціональне використання земель.

Законодавче закріплення Земельного кодексу (ст. 54) державної, комунальної і приватної форм власності на землі історико-культурного призначення відкриває принципову можливість подолання соціально-економічного відчуження людей від цінностей, створених їх руками. ^

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

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

Право привілейованої купівлі пам'ятки не застосовується, коли покупцем пам'ятки, яка перебуває у приватній власності, є діти, дружина і батьки або, за їх відсутності, брати і сестри, а також дід і бабуся як з боку батька, так і з боку матері і небожі та небоги продавця.

Якщо власник безгосподарно ставиться до належної йому на праві комунальної або приватної власності пам'ятки, відповідні органи охорони культурної спадщини роблять власникові попередження про припинення безгосподарного ставлення до цієї пам'ятки. Якщо власник, якому пам'ятка належить на праві комунальної власності, не виконає вимоги, що містяться в попередженні, то за позовом зазначених органів суд може вилучити це майно у власність держави в порядку, встановленому законом. При невідкладній необхідності забезпеченості збереження пам'ятки позов про її вилучення може бути пред'явлено без попередження.

Пам'ятка, яка належить на праві приватної форми власності, може бути примусово відчужена з мотивів суспільної необхідності за позовом відповідного органу охорони культурної спадщини в порядку, встановленому законом, за умови попереднього і повного відшкодування її вартості.

Як бачимо, концепція передачі земель історико-культурного призначення у власність і користування відповідає інтересам українського суспільства. Тому система управління цими землями повинна забезпечити відповідні умови для реальної участі юридичних і фізичних осіб у процесах реалізації права власності і користування на землі історико-культурного призначення.

Аналіз використання земель історико-культурного призначення показує, що прийняття ефективних управлінських рішень в галузі їх охорони можливе за умови кількісного і якісного опису об'єкта управління. Без такої інформації процес ефективного управління здійснюватися не може. Тому завдання органів управління землями історико-культурного призначення в першу чергу полягає в тому, щоб забезпечити реєстрацію всіх об'єктів культурної спадщини, незалежно від форм власності, шляхом занесення їх до Державного реєстру нерухомих пам'яток України за категоріями національного та місцевого значення пам'яток.

Тільки після занесення до реєстру всієї сукупності інформації про землю і об'єкт культурної спадщини, який розміщений на цій землі, на нього поширюється правовий статус пам'ятки. При цьому існує певна специфіка

занесення до такого реєстру, яка зумовлена категорією пам'ятки. Так, пам'ятки національного значення заносяться до реєстру постановою Кабінету Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади в галузі охорони земель історико-культурного призначення. Пам'ятки ж місцевого значення - за рішенням центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини за поданням відповідних органів охорони культурної спадщини або за поданням Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, інших громадських організацій, до статутних завдань яких належить питання охорони культурної спадщини, протягом одного місяця з дня одержання подання.

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

Центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини видає власникові пам'ятки або уповноваженому ним органу свідоцтво про реєстрацію ним об'єкта культурної спадщини як пам'ятки. Центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини надає органу охорони культурної спадщини Ради Міністрів АР Крим, органам охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та органам охорони культурної спадщини місцевого самоврядування витяги з реєстру щодо пам'яток, які розташовані на їхніх територіях.

Якщо пам'ятку зруйновано в силу форс-мажорних обставин і вона не може бути відновлена, то вона підлягає вилученню з державного реєстру. Розуміючи важливість охорони земель історико-культурного призначення та об'єктів, розміщених на цих землях, центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини забезпечує публікацію реєстру та внесених до нього змін у спеціалізованому періодичному виданні.

Вирішальна роль на сучасному етапі земельних перетворень у системі ефективного управління земельними ресурсами належить фінансуванню. Про це переконливо свідчить досвід використання землі в Україні і за її межами. Якщо немає фінансового забезпечення (або воно обмежене) - будь-яка програма або концепція стає нежиттєздатною. Це накладає сильний відбиток на соціально-економічні, політичні, ідеологічні процеси, руйнуюче впливає на систему ідеалів, цінностей, переконань українського суспільства. Відповідно до цього управління як процес організації ефективного землекористування втрачає всякий зміст, відбувається девальвація трудової активності, апатія стосовно земельної реформи тощо.

Отже, фінансування дозволяє відкрити шлях до створення ефективної системи управління земельними ресурсами, до подолання відчуження

суб'єкта господарювання від землі, до його творчої діяльності, здатності до самореалізації в праці тощо.

Згідно із Законом України "Про охорону культурної спадщини" фінансування охорони земель повинно здійснюватися за рахунок коштів загального і спеціального фондів Державного бюджету України, бюджету АР Крим та місцевих бюджетів. Крім того, джерелами фінансування заходів щодо охорони земель історико-культурного призначення можуть бути кошти власників цих земельних ділянок чи уповноважених ними органів або осіб, які набули права власника чи користувача, благодійні внески та пожертвування або ж інші джерела, не заборонені чинним законодавством.

Матеріальною основою фінансування можуть бути і спеціальні кошти, які надходять із спеціальних фондів Державного бюджету України, бюджету АР Крим, місцевих бюджетів, кошти, отримані від справляння податку за розміщення зовнішньої та внутрішньої реклами на пам'ятках та в межах їхніх охоронних зон, а також від справляння податку за використання символіки, пов'язаної з пам'ятками. Кошти на фінансування охорони культурної спадщини не підлягають вилученню. Згідно з чинним законодавством держава здійснює політику пільгового оподаткування у сфері охорони земель історико-культурного призначення, що є обнадійливою ознакою формування ефективного землекористування.

Вирішення питань ефективного використання земель історико-культурного призначення в кінцевому рахунку залежатиме від того, наскільки фізична чи юридична особа матиме почуття відповідальності за порушення нею чинного законодавства

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

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

- за ведення будь-яких незаконних робіт, що можуть завдати шкоди пам'ятці, її території, охоронній археологічній території, охоронним зонам, історичним ареалам населених місць, - у розмірі від тисячі до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- за недотримання вимог щодо захисту, збереження, утримання, використання, реставрації, реабілітації пам'яток, у тому числі тих вимог, що передбачені охоронними договорами, - у розмірі від ста до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- за неподання, несвоєчасне подання або подання явно недостовірної інформації про виявлені в процесі земляних, будівельних, шляхових, меліоративних та будь-яких інших робіт об'єкти культурної спадщини - у розмірі від ста до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

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

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

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

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

§ 4. Управління земельними ресурсами щодо використання надр

Землекористування гірничодобувних підприємств тісно пов'язане з використанням надр землі, так само як відносини щодо надрокористування пов'язані з земельними відносинами. Добувна промисловість являє собою сукупність промислових підприємств, що займаються гірничими розробками і гірничим промислом, тобто розробкою і добуванням корисних копалин. Відносини у сфері діяльності цих підприємств входять до складу гірничих відносин. До останніх належать також відносини, пов'язані з геологічним вивченням, у тому числі дослідно-промисловою розробкою родовищ корисних копалин загальнодержавного значення; добуванням корисних копалин; будівництвом та експлуатацією підземних споруд, не пов'язаних з добуванням корисних копалин, у лому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод; створенням геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади тощо); з охороною надр і задоволенням інших потреб.

Земельні відносини, пов'язані з діяльністю зазначених підприємств, складають особливу групу відносин, що відзначаються певною специфікою. Надра поряд із землею, водами, атмосферним повітрям і лісовою рослинністю є самостійними об'єктами навколишнього природного середовища, хоч і взаємопов'язані з ними у загальній системі природокористування. Згідно зі ст. 1 Кодексу України "Про надра" вони являють собою частину земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння. З цієї причини надра не охоплюються поняттям землі як земної поверхні. Їх варто відрізнити від корисних копалин, що можуть виходити на земну поверхню, поєднуючись із землями, і мати широку територіальну поширеність.

Завданням Кодексу України про надра є регулювання гірничих відносин з метою забезпечення раціонального, комплексного використання

надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організації та громадян.

Гірничі відносини в Україні регулюються Конституцією України, Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про охорону земель" кодексом України "Про надра" та іншими актами законодавства України, то видаються відповідно до них. Земельні, лісові та водні відносини регулюються відповідним законодавством. Усі корисні копалини поділяються на копалини загальнодержавного (рудні та нерудні; тверді, рідкі і газоподібні) та місцевого (пісок, глина, камінь, гравій, гіпс, вапно) значення, їх віднесення до тієї або іншої категорії здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням Мінекоресурсів. Таке розмежування є юридичною підставою встановлення правового режиму різних ділянок надр.

Державний фонд надр включає як ділянки надр, то використовуються, так і ділянки надр, не залучені до використання, в тому числі континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони.

Родовита корисних копалин - це нагромадження мінеральних речовин в надрах, на поверхні землі, в джерелах вод та газів, на дні водоймищ, які за кількістю, якістю та умовами залягання є придатними для промислового використання.

Техногенні родовища корисних копалин - це місця, де накопичилися відходи видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини, запаси яких оцінені і мають промислове значення. Такі родовита можуть виникнути також внаслідок втрат при зберіганні, транспортуванні та використанні продуктів переробки мінеральної сировини.

Усі родовита корисних копалин, у тому числі техногенні, з запасами, оціненими як промислові, становлять Державний фонд родовищ корисних копалин, а всі попередньо оцінені родовища корисних копалин - резерв цього фонду.

Державний фонд родовищ корисних копалин є частиною державного фонду надр. Державний фонд родовищ корисних копалин формується Державним комітетом України по геології і використанню надр. Державний фонд надр формується Державним комітетом України по геології і використанню надр разом з Державним комітетом України по нагляду за охороною праці (ст. 5 Закону України "Про надра).

Державне управління у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Державний комітет України по геології і використанню надр, Державний комітет України по нагляду за охороною праці, Рада Міністрів Республіки Крим, інші державні органи, місцеві Ради народних депутатів і органи виконавчої влади на місцях відповідно до законодавства України.

Громадяни та їх об'єднання сприяють місцевим Радам народних депутатів і спеціально уповноваженим органам державної виконавчої влади у здійсненні заходів щодо раціонального використання та охорони надр.

Зміст правового режиму ділянок надр визначають порядок надання останніх і право користування ними, а також порядок регулювання інших відносин, пов'язаних з надокористуванням. Надра є виключною власністю народу України і надаються лише у користування, у тому числі в оренду (ст. 4 ЗУ "Про надра). Це не означає, що земельні ділянки, у межах яких залягають корисні копалини, не можуть знаходитися у приватній власності.

Однак самі надра, включаючи корисні копалини, що виходять на поверхню землі, є об'єктами права власності народу нашої держави, який здійснює це право через ВР України, ВР АР Криму, органи виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Використовувані й невикористовувані ділянки надр, у тому числі континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони, складають державний фонд надр. Управління цим фондом, його використання і охорону здійснюють Кабінет Міністрів, Мінекоресурсів, Мінпраці, інші державні органи, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідно до законодавства.

У відповідності до ст. 13 цього кодексу суб'єктами права користування надрами можуть бути підприємства, установи, організації, громадяни, а також іноземні юридичні та фізичні особи. Надра надаються у користування для:

- геологічного вивчення, в тому числі дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення;
- видобування корисних копалин;
- будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вол;
- створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади та ін.);
- задоволення інших потреб.

У разі необхідності ці строки подовжуються. Постійне користування надрами необмежене встановленими строками. Перебіг строку починається з дня одержання спеціального дозволу або ліцензії, якщо рішенням про надання надр у користування не передбачене інше.

Гірничим відводом є частина надр, надана користувачам для промислової розробки родовищ корисних копалин та цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Користування надрами за межами гірничого відводу забороняється.

Гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва і експлуатації підземних споруд

та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, надаються Державним комітетом України по нагляду за охороною праці, крім випадків передбачених цим Кодексом.

Гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення надаються Верховною Радою Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими Радами народних депутатів і підлягають реєстрації в органах державного гірничого нагляду.

При наданні гірничих відводів вирішуються питання щодо правильності поділу родовищ корисних копалин на окремі гірничі відводи з метою запобігання залишені по поза гірничими відводами менш цінних ділянок родовищ та не придатних для самостійної розробки, дотримання вимог безпеки під час проведення гірничих і підричних робіт при розробці родовищ корисних копалин та при використанні надр для інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, відвернення небезпеки для людей, майна та навколишнього природного середовища.

Порядок надання гірничих відводів встановлюється Кабінетом Міністрів.

Надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, провадиться в порядку, встановленому земельним законодавством. Так, відповідно до ч. 4 ст. 66 ЗК це проводиться після оформлення в установленому порядку права користування надрами і відновлення земель згідно із затвердженим проектом рекультивації на раніше відпрацьованих площах у встановлені строки.

Ліцензія являє собою документ, що посвідчує право її власника на користування ділянкою надр у певних межах відповідно до зазначеної межі і протягом установленого строку. Ліцензії на користування надрами у межах конкретних ділянок надаються спеціалізованим підприємствам, установам, організаціям, а також громадянам, які мають належну кваліфікацію та необхідні для цього матеріально-технічні й економічні можливості. Та обставина, що надрокористувач вже є власником земельної ділянки, не звільняє його від необхідності одержання ліцензії на надрокористування.

Надання ліцензій здійснюється після погодження з відповідною місцевою радою питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли у наданні ділянки немає необхідності. Для окремих видів користування надрами або окремих надрокористувачів можуть встановлюватися обмеження, передбачені законодавством. Наприклад, згідно зі ст. 22 Кодексу "Про надра" їх надання для захоронення відходів виробництва та інших шкідливих речовин або скидання стічних вод допускається у виняткових випадках і за додержання норм, правил і умов передбачених законодавством.

Право на користування надрами посвідчується актами про надання гірничих відводів. Порядок надання останніх визначено Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 р. № 59. Гірничим відводом є частина надр, надана користувачам для промислової розробки родовищ корисних копалин та цілей, не пов'язаних з їх добуванням.

Користування надрами за вежами гірничих відводів заборонено законом. Межами гірничих відводів вважаються проекції на земну поверхню контурів залягання корисних копалин. Користування надрами без надання гірничого відводу або ліцензії здійснюється у випадках, передбачених Кодексом про надра. Так, для дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин, а також добування прісних підземних вод і розробки родовищ торфу надання гірничих відводів не потрібне.

Власники землі та землекористувачі у межах наданих їм земельних ділянок мають право без ліцензій і гірничого відводу добувати для своїх господарських і побутових цілей корисні копалини місцевого значення, торф загальною глибиною розробки до двох метрів і прісні підземні води до 20 м, а також використовувати надра для інших господарських і побутових цілей. Питання добування корисних копалин місцевого значення і торфу і застосування спеціальних технічних засобів, які можуть призвести до небажаних змін у навколишньому природному середовищі, погоджуються з місцевими радами та територіальними органами Мінекоресурсів.

Права і обов'язки землекористувачів та умови користування земельними ділянками, піщаними для гірничих розробок, встановлені нормами статей 66, 90, 91, 95 і 96 ЗК, главою 3 Кодексу про надра Законом від 19 листопада 1997 р. "Про видобування і переробку уранових руд". Положенням про порядок надання гірничих відводів і конкретизуються у рішеннях про надання таких ділянок. Користувачі земельних ділянок мають право вести забудову відповідно до цільового призначення наданих їм земель, використовувати ліс, водні об'єкти для своїх потреб, якщо у рішенні не зазначене, інше. Вони зобов'язані по закінченні робіт приводити займані ними землі у стан, придатний для використання за їх попереднім цільовим призначенням. Зокрема, земельні ділянки, які вивільняються землекористувачами на наданих їм сільськогосподарських землях або лісових угіддях, повинні бути приведені у стан, придатний для їх використання в сільському, лісовому, рибному господарстві, житловому будівництві або садівництві.

У разі порушення ґрунтового покриву в процесі надрокористування відповідні суб'єкти зобов'язані знімати і зберігати верхній родючий шар земельних ділянок, а в подальшому здійснювані землювання, тобто наносити його на малопродуктивні ділянки або ділянки без ґрунтового покриву з метою залучення їх у сільськогосподарське виробництво. Крім того, на землекористувачів та надрокористувачів покладено обов'язок вчасно здійснювати рекультивацію порушених земель і передавати їх у встановлені строки землекористувачам, у яких вони були вилучені. Умови і строки відновлення цих земель, а також порядок їх передачі колишнім власникам визначаються органами, які надали земельні ділянки.

Користування надрами сплатним, крім випадків, передбачених статтею 29 Кодексу "Про надра". Плата справляється за користування надрами її межах території України, її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони.

Плата за користування надрами справляється у вигляді:

- 1) платежів за користування надрами;
- 2) відрахувань за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету;
- 3) збору за видачу спеціальних дозволів (ліцензій);
- 4) акцизного збору.

Плата за користування надрами не звільняє користувачів від сплати інших обов'язкових платежів, передбачених законодавчими актами України. У відповідності до ст. 29 Кодексу "Про надра" від плати за користування надрами звільняються:

1) землевласники і землекористувачі, які здійснюють у встановленому порядку видобування корисних копалин місцевого значення для власних потреб або користуються надрами для господарських і побутових потреб на наданих їм у власність чи користування земельних ділянках;

2) користувачі надр за проведення регіональних геолого-геофізичних робіт, геологічних зйомок, інших геологічних робіт, в тому числі розвідувального буріння з відбором зразків, проб, спрямованих на загальне вивчення надр, пошуки і розвідку родовищ корисних копалин, та робіт по прогнозуванню землетрусів і дослідженню вулканічної діяльності, інженерно-геологічних, еколого-геологічних та палеонтологічних досліджень, контролю за режимом підземних вод, а також за виконання інших робіт, що проводяться без порушені, цілісності надр, якщо вони виконуються за рахунок державного бюджету, бюджетів АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя;

3) користувачі надр - при організації геологічних об'єктів природно-заповідного фонду;

4) користувачі надр - за здійснення розвідки корисних копалин у межах гірничого відводу, наданого їм для видобування корисних копалин.

Користувачам надр можуть надаватися й інші пільги щодо плати за користування надрами відповідно до законодавства України.

Стосовно використання земель підприємствами гірничодобувної промисловості законом передбачені деякі особливості, оскільки у цих випадках право користування відповідними земельними ділянками нерозривно пов'язане з правом користування надрами. Надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних із користуванням надрами, здійснюється, по-перше, після оформлення в установленому порядку права користування надрами, по-друге, після відновлення земель згідно з затвердженим проектом рекультивациі на раніше відпрацьованих площах у встановлені строки.

Згідно зі ст. 18 Кодексу України про надра земельні ділянки для користування надрами надаються користувачам надр після одержання ними спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами чи використання гірничих відводів. Надання спеціальних дозволів (ліцензій) здійснюється після попереднього погодження з відповідною радою питання про надання

земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли у наданні земельної ділянки немає потреби.

У тих випадках, коли підприємство гірничодобувної промисловості уже використовувало земельну ділянку, пов'язану з користуванням надрами, воно зобов'язане відновити відповідну земельну ділянку. Таке відновлення має здійснюватися згідно з затвердженим у встановленому порядку проектом рекультивації земель і у визначені строки.

Користування підприємств гірничодобувної промисловості земельними ділянками, як правило, здійснюється на площі залягання корисних копалин. У зв'язку з цим слід зазначити, що стосовно забудови таких ділянок Кодекс України "Про надра" (ст. 58) встановлює спеціальні вимоги.

Забудова площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення, а також будівництво на ділянках їх залягання споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, допускається у виняткових випадках лише за погодженням з відповідними територіальними геологічними органами та органами державного гірничого нагляду.

Згідно зі ст. 112 ЗК України для забезпечення нормальних умов експлуатації, запобігання ушкодження, а також зменшення негативного впливу на людей та довкілля, прилеглі ділянки та інші природні об'єкти навколо промислових об'єктів створюються охоронні зони. Крім того, навколо промислових об'єктів, які є джерелами виділення шкідливих речовин, запахів, підвищених рівнів шуму, вібрації, ультразвукових і електромагнітних хвиль, електронних полів, іонізуючих випромінювань тощо, з метою відокремлення таких об'єктів від територій житлової

збудови відповідно до ст. 114 ЗК України створюються санітарно-захисні зони.

У межах санітарно-захисних зон забороняється будівництво житлових об'єктів, об'єктів соціальної інфраструктури та інших об'єктів, пов'язаних із постійним перебуванням людей.

Правовий режим земель охоронних та санітарно-захисних зон визначається законодавством України. Створення охоронних та санітарно-захисних зон не позбавляє власників землі та землекористувачів, у тому числі орендарів, які опинилися у межах цих зон, права власності або користування з обмеженнями, встановленими для цих зон.

Проектування гірничодобувних об'єктів і підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, провадиться на основі геологічного та іншого вивчення надр з урахуванням комплексного розвитку регіону та вимог екологічної безпеки. Проектування гірничодобувних об'єктів провадиться після попереднього погодження У встановленому законодавством порядку питань про надання земельної ділянки і гірничою відводу.

Проекти будівництва гірничодобувних об'єктів або підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі для захоронення відходів виробництва, інших шкідливих речовин, скидання стічних вод, підлягають екологічній, науково-технічній і а іншим видам

експертизи та погодженню в порядку, встановленому законодавством України.

Місця розташування гірничодобувних об'єктів і підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення відходів виробництва, інших шкідливих речовин і скидання стічних вод, до початку проектних робіт погоджуються з органами державного гірничого нагляду, охорони навколишнього природного середовища, державного санітарного нагляду, з територіальними геологічними підприємствами, відповідними Радами народних депутатів та іншими заінтересованими органами.

У проектах будівництва гірничодобувних об'єктів повинні передбачатися:

- 1) розташування наземних і підземних споруд, що забезпечує найбільш раціональне та ефективне використання запасів корисних копалин;
- 2) способи проведення розкривних робіт, системи розробки родовищ корисних копалин і технічні схеми переробки (підготовки) мінеральної сировини, що забезпечують найбільш повне, комплексне та економічно доцільне вилучення з надр запасів корисних копалин, а також використання наявних у них компонентів;
- 3) раціональне використання розкривних порід при розробці родовищ корисних копалин;
- 4) складування, збереження та визначення порядку обліку корисних копалин, які тимчасово не використовуються, а також відходів виробництва, що містять корисні компоненти;
- 5) геологічне вивчення надр, що розкриваються в проносі будівництва та експлуатації гірничодобувних об'єктів, та складання геологічної і маркшейдерської документації;
- 6) рекультивация порушених земель, максимальне збереження ґрунтового покриву;
- 7) заходи, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища.

У проектах будівництва об'єктів по переробці мінеральної сировини повинні передбачатися:

- 1) застосування технологічних схем, які забезпечують раціональне і комплексне вилучення з видобутої мінеральної сировини наявних у ній компонентів, що мають промислове значення;
- 2) раціональне використання, утилізацію, знешкодження або безпечне захоронення підходів переробки (шламу, пилу, стічних вод тощо);
- 3) складування, збереження та визначення порядку обліку відходів виробництва, що містять корисні компоненти і тимчасово не використовуються;
- 4) заходи, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища

При проектуванні, будівництві і введенні в експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, повинні

забезпечуватися раціональне використання видобутих гірських порід, а також виконання вимог, зазначених у пунктах 5, 6, 7 частини першої ст. 50 Кодексу України “Про надра” та інших вимог і правил відповідно до законодавства України.

Забороняється введення в експлуатацію нових і реконструйованих гірничодобувних об’єктів, об’єктів по переробі мінеральної сировини, а також підземних споруд, не пов’язаних з видобуванням корисних копалин, якщо при їх проектуванні не дотримало вимог, передбачених статтею 50 цього Кодексу.

Рекомендована література.:

1. Конституція України від 26 червня 1996р.
2. Закони України: «Про охорону навколишнього природного середовища» від 26 червня 1991 р., «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р., «Про правовий режим території, що зазнала радіаційного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р., «Про фізичну культуру і спорт» від 24 грудня 1993 р., «Про тваринний світ» від 03 березня 1993 р., «Про музеї та музейну справу» від 29 червня 1995р., «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» від 21 вересня 2000 р, «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня 1995р., «Про видобування і переробку уранових руд» від 19 листопада 1997р., «Про відходи» від 05 березня 1998р., «Про рослинний світ» від 09 квітня 1999р., «Гірничий закон України» від 06 жовтня 1999р., «Про охорону культурної спадщини» від 08 червня 2000р., «Про курорти» від 05 жовтня 2000р.
3. Кодекс України про надра від 27 липня 1994р., Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р.
4. Постанови Кабміну України: «Про створення Головного управління землями природно-заповідного фонду» та «Про Головне управління національних природних парків і заповідної справи Мінекобезпеки» від 13 березня 1995 р., «Порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення» від 17 січня 1995р. «Концепція збереження біологічного різноманіття України» від 12 травня 1997р., «Положення про регіональні кадастри природних ресурсів» від 28 грудня 2001 р.
5. Стратегічне управління: Навчальний посібник/ За ред. В.В. Горлачука. - Миколаїв: Вид-во ПП «Шамрай», 2003. -400 с.
6. Укази Президента України: «Про резервування для наступного заповідання цінних природних територій» від 10 березня 1994 р. № 79/94, «Порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення» від 17 січня 1995 р. МБ 33, «Про території природно-заповідного фонду загальнодержавного значення» від 21 лютого 2002р.

Запитання для самоперевірки:

1. Назвіть органи управління землями природно-заповідного фонду.
2. Режим використання земель природно-заповідного фонду.

3. Розвиток інвестиційно-інноваційної діяльності як функції управління землями природно-заповідного фонду.
4. В чому полягає суть економічного регулювання раціонального використання земель природно-заповідного фонду?
5. Розкрийте основні завдання та зміст землевпорядкування як функції управління землями природно-заповідного фонду.
6. Вкажіть на зміст кадастрів природних ресурсів, розкрийте суть кожного із них.
7. В чому полягає суть контролю за режимом територій та об'єктів природно-заповідного фонду?
8. Зупиніться коротко на змісті та завданнях екологічної експертизи земель природно-заповідного фонду.
9. Розкрийте особливості використання земель оздоровчого призначення.
10. В чому полягає суть відшкодування збитків, зумовлених встановленням обмежень з використання земельних ділянок?
11. Розкрийте особливості управління використанням і охороною земель рекреаційного призначення.
12. За якими ознаками встановлюється цільове використання земель рекреаційного призначення?
13. В чому полягає суть диференційованого режиму використання рекреаційного господарства?
14. Назвіть органи управління землями історико-культурного призначення.
15. Розкрийте зміст зон охорони пам'яток.
16. В чому полягають особливості передачі у приватну власність земель історико-культурного призначення?
17. Чим зумовлена необхідність державної реєстрації земельних ділянок історико-культурного призначення ?
18. Фінансування охорони земель історико-культурного призначення.
19. Відповідальність за порушення законодавства про охорону земель історико-культурного призначення.
20. Назвіть основне призначення Кодексу про надра.
21. Назвіть органи управління землями гірничого відводу та надрами.
22. Назвіть види корисних копалин.
23. Для видобутку яких корисних копалин необхідна ліцензія і чому?
24. Які є права на надра?
25. Що передбачає проект гірничого відводу ?