

## **ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ЯК СКЛАДОВА ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ**

*Розглянуто систему планування використання та охорони земель як функцію державного управління земельними ресурсами. Виділено законодавчі акти щодо планування використання та охорони земель. Обґрунтовано необхідність подальшого планового використання земельних ресурсів України в загальнодержавній системі стратегічного планування.*

**Ключові слова:** земельні ресурси, планування, виконавча влада, програма використання та охорони земель, розподіл земель.

*The system of planning of the use and guard of earths as function of state administration the landed resources is considered. Legislative acts are selected in relation to planning of the use and guard of earths. Grounded necessity of the subsequent planned use of the landed resources of Ukraine for the national system of the strategic planning.*

**Key words:** landed resources, planning, executive power, program of the use and guard of earths, division of earths.

В умовах ринкової економіки постає завдання максимального задоволення економічних інтересів як землекористувачів, так і держави з урахуванням перспектив розвитку. Відповідно, в Україні вся діяльність щодо організації використання й охорони земель навіть в умовах ринкової економіки повинна мати плановий характер.

Теоретичні і методичні аспекти системи планування використання та охорони земель як на загальнодержавному, так і на регіональних рівнях в Україні досліджувались багатьма вченими, серед яких Д. Бабміндра, Д. Гнаткович, Д. Добряк, М. Лавейкін, Л. Новаковський, А. Третяк, А. Сохнич та ін. Однак проблема планування та прогнозування процесу розвитку земельних ресурсів залишається актуальною: динамічні зміни в економіці землекористування потребують дослідження з урахуванням реалій сьогодення.

Метою статті є дослідження системи планування використання та охорони земельних ресурсів в Україні; розгляд чинних законодавчих актів, що регулюють планове використання та охорону земель та обґрунтування необхідності подальшого планового використання земельних ресурсів України в загальнодержавній системі стратегічного планування.

Планування використання та охорони земель як функція державного управління землями – це врегульована нормами права діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання використання земельних ресурсів України. Згідно із Земельним кодексом України, використання земель планують з метою вдосконалення розподілу земель відповідно до перспектив розвитку економіки, поліпшення організації територій і визначення інших напрямів раціонального використання земель та їх охорони в цілому по державі, регіонах та інших адміністративних утвореннях.

Планування раціонального землекористування є складовою загальнодержавної системи планування. Так, “Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки”, затверджені постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р., містять спеціальні розділи щодо використання та охорони земельних ресурсів. У цьому документі зазначено, що сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування (порушено екологічно допустиме співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень, розораність земель є найвищою в світі). Тобто, в Основних напрямках визначено основні заходи щодо збалансованого використання і відновлення земельних ресурсів. Зокрема те, що державна політика охорони і раціонального використання земель визначається системою правових, організаційних, економічних та інших заходів, які мають природоохоронний, ресурсозберігаючий і відтворювальний характер [4].

Державне планування використання та охорони земель є в Україні об’єктивною необхідністю. Воно зумовлене низкою соціально-економічних чинників і насамперед особливою роллю землі в екологічній системі.

Загальнодержавні програми використання та охорони земель розробляє Кабінет Міністрів України. До повноважень цього органу виконавчої влади у сфері земельних відносин належить також забезпечення виконання цих програм.

У розробленні та реалізації як загальнодержавних, так і регіональних програм використання та охорони земель беруть участь також інші органи державної виконавчої влади. Так, відповідні повноваження в цій сфері мають центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища (Міністерство екології та природних ресурсів); центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів (Державне агентство земельних ресурсів); Рада міністрів Автономної Республіки Крим;

місцеві державні адміністрації. Крім того, розроблено загальнодержавні програми використання та охорони земель обов'язково погоджуються з Верховною Радою Автономної Республіки Крим та обласними радами. Ці органи беруть участь не тільки в розробленні, а й у реалізації загальнодержавних і регіональних програм на певних територіях [5].

Розроблення таких програм має на меті забезпечення потреб населення і галузей економіки в землі та її раціонального використання і охорони. Загальнодержавні програми має затверджувати Верховна Рада України. Ці програми розробляють відповідно до програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку України.

Регіональні програми використання та охорони земель розробляють відповідно до загальнодержавних програм Рада міністрів Автономної Республіки Крим та обласні державні адміністрації. Затверджують регіональні програми та беруть участь в їх реалізації Верховна Рада Автономної Республіки Крим та обласні ради.

Самостійним специфічним різновидом регіональних програм використання та охорони земель є програми використання та охорони земель міст Києва і Севастополя, їх розробляють Київська та Севастопольська міські державні адміністрації та затверджують відповідні ради.

Особливістю цих програм як форми територіального планування використання та охорони земель є те, що їх зміст зумовлено цільовим призначенням земель, розташованих у межах території зазначених населених пунктів. Оскільки такі землі мають використовуватися переважно під забудову, то це суттєво впливає і на зміст регіональної програми використання та охорони цих земель.

Законом України “Про планування і забудову територій” установлено, що планування територій на місцевому рівні полягає в розробленні та затвердженні генеральних планів населених пунктів, схем планування територій та іншої містобудівної документації, регулюванні використання їх територій, ухваленні та реалізації відповідних рішень про дотримання містобудівної документації [1].

Програми використання та охорони земель міст Києва і Севастополя мають узгоджуватися з місцевими правилами забудови, якими встановлюється порядок вирішення питань розміщення, будівництва об'єктів, і прийняття їх в експлуатацію, а також порядок здійснення контролю за містобудівною діяльністю.

На відміну від загальнодержавних програм, регіональні містять спеціальний розділ, присвячений підвищенню родючості ґрунтів. Вони враховують місцеві особливості й специфіку, які впливають на раціональне використання та охорону земель від водяної та вітрової ерозії, дотримання ґрунтозахисних сівозмін, упровадження енергозберігаючих систем землеробства з контурно-меліоративною організацією території та агролісомеліоративних заходів тощо. У цих програмах закріплено положення щодо формування землеволодіння і землекористувань новостворених сільськогосподарських підприємств, ґрунтового обстеження сільськогосподарських угідь, інвентаризації земель, розмежування земель державної і комунальної власності, економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель тощо. Програми визначають також механізм реалізації певних заходів, його фінансове забезпечення та очікувані результати [4].

Розроблені й затверджені загальнодержавні й регіональні програми використання та охорони земель є правовою основою для проведення уповноваженими органами відповідних програмних заходів.

Здійснення заходів щодо прогнозування, планування, організації раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях – це новий різновид землевпорядних робіт. Ці програми містять прогностичні розробки з питань раціональної організації території, підвищення родючості ґрунтів, захисту земель від ерозії ґрунтів тощо.

До передпланових і передпроектних землевпорядних документів належать також схеми землеустрою адміністративно-територіальних утворень. Наприклад, у результаті розроблення схеми землеустрою адміністративних районів встановлюється система показників, які забезпечують обґрунтованість і реальність перспективних і поточних планів раціонального використання й охорони земель.

Отже, в Україні законодавчо визначено чітку систему планування й організації раціонального використання та охорони земель, яка є складовою землеустрою. Відповідно до Закону України “Про землеустрій” з метою вдосконалення розподілу земель мають проводитися роботи, пов'язані з плануванням й організацією раціонального використання земель і їх охороною на рівні адміністративно-територіальних утворень [2].

Адміністративний район є об'єктом планування організації використання земель та охорони в системі землеустрою, оскільки він має найбільшу територію, чітко виражений ступінь відособленості, історично сформовані взаємозв'язки природних, економічних і соціальних умов господарювання, єдність цілей і завдань, реалізованих у межах його території. Більшість проблем, пов'язаних із раціональним використанням земель усіх категорій і удосконаленням їх розподілу, адаптацією сільськогосподарського і несільськогосподарського виробництва до сучасних земельних відносин і ринкових умов, визначення земель, що можуть бути зараховані до спеціальних земельних фондів, а також надані громадянам і юридичним особам для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва тваринництва, індивідуального житлового і дачного будівництва розвитку агропромислового комплексу, лісового господарства, міських і сільських поселень, промисловості, транспорту та інших галузей, найбільш повно й обґрунтовано можна вирішити на рівні адміністративно-територіального утворення, яким є адміністративний район.

У Земельному кодексі України зазначено, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави, тому необхідність планування її раціонального використання та охорони стає нагальною. Та обставина, що певна частина земель не перебуває у власності держави, не впливає на принцип планування використання земель [3].

Україна володіє значними земельними ресурсами, її земельний фонд складає 60 354,8 тис. га або майже 6 % території Європи. Водночас, як у структурі земельних ресурсів країни, так і землекористуванні спостерігаються досить значні диспропорції, поглиблення яких може становити загрозу якості довкілля та життєвого середовища, а також ефективності господарської діяльності, тобто стійкому розвитку національної економіки.

На сьогодні використання земельних ресурсів не повною мірою відповідає вимогам раціонального природокористування. Земельні ресурси України характеризуються надзвичайно високим рівнем освоєння. Крім того, недостатньо економічно та екологічно обґрунтовується розподіл земель за цільовим призначенням.

Брак уваги до проблем комплексного використання та охорони земель призвела до зменшення площ продуктивних земель. Зокрема, площі сільськогосподарських угідь більш як на 60 тис. га, зрошуваних земель більш як 400 тис. га, осушених – більш як на 400 тис. га. Незадовільне економічне становище сільськогосподарських підприємств спричинило переведення 432 тис. га ріллі в перелоги. Більшість сільськогосподарських товаровиробників не дотримується науково обґрунтованих сівозмін, ґрунтозахисних технологій під час вирощування сільськогосподарських культур, не має потрібної кількості органічних і мінеральних добрив, що призводить до виснаження земель, зниження родючості ґрунтів, їх деградації.

Розподіл земель між галузями також нерівномірний. Територіальні диспропорції в розміщенні промислового виробництва та об'єктів його інфраструктурного забезпечення призводять до нерівномірного розвитку окремих регіонів, нераціонального використання земельно-ресурсного потенціалу, екологічного дисбалансу, підривають економічну основу розвитку регіонів [4].

Останнім часом посилюються процеси деградації ґрунтового покриву, зумовлені техногенним забрудненням. Найбільшу небезпеку для навколишнього природного середовища становить забруднення ґрунтів радіонуклідами, важкими металами, збудниками хвороб. Понад 40 % органічних добрив, які отримують у результаті діяльності великих тваринницьких комплексів і птахофабрик, перетворюються на джерела забруднення довкілля.

Отже, у структурі земельного фонду України значні площі займають ґрунти з незадовільними властивостями (змиті, піддані вітровій ерозії, засолені, солонцюваті, перезволожені тощо). Це деградовані і малородючі ґрунти. За розрахунками, площа таких ґрунтів на орних землях перевищує 6,6 млн га, або 20 % площі ріллі, а прями щорічні втрати (тобто різниця між вартістю валового продукту і витратами на його отримання) досягають у середньому 66,5 грн/га, або в цілому по Україні близько 400 млн грн.

Державна земельна політика визначається як діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, спрямованих на раціональне використання та охорону земель, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян.

На цей час в Україні загалом створені інституційні основи забезпечення процесів формування та реалізації земельної політики. Однак у цій сфері існує низка проблем. Зокрема, до цього часу в Україні немає затвердженої на законодавчому рівні загальної стратегії розвитку земельних ресурсів і земельних відносин. Водночас, розроблені проекти документів стратегічного характеру роками не приймаються. Так, у 2005-2006 рр. розроблено та подано до Верховної Ради проект Загальнодержавної програми використання та охорони земель. Проте далі першого читання процес розгляду не просунувся. Лише у червні 2009 р. Кабінетом Міністрів схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р., але саму програму на цей час не прийнято.

Головна причина такої ситуації знаходиться поза власне земельною політикою і полягає у відсутності в Україні системи державного стратегічного планування. Це, з одного боку, ускладнює технологію розробки, узгодження та реалізації системних концептуальних, стратегічних і програмних документів. З іншого – дає можливість появи в різних сферах і галузях безлічі “стратегій” і “програм”, які за якістю, ступенем взаємної узгодженості та рівнем бюджетного забезпечення у принципі не можуть вважатися робочими документами.

Сьогодні в Україні досить гострими є питання збереження, раціонального використання та розширеного відтворення земельних ресурсів як базису стійкого розвитку. Дисбаланс між площами певних категорій земельних ресурсів (надмірні площі земель сільськогосподарського використання, недостатні площі лісів, скорочення площ під водними об'єктами) і значна кількість суб'єктів, яким передані в управління великі масиви земельних ресурсів, зумовлюють нераціональне, часто надмірне антропогенне та техногенне навантаження на землі, погіршення екологічного стану довкілля.

На нашу думку, все це є підставою для стратегічного планування використання земельних ресурсів України. При цьому необхідним є забезпечення відповідності регіональних програм і планів розвитку, генеральних планів забудови населених пунктів цілям і нормам державної земельної політики, узгодження їх з державною програмою земельної реформи, з урахуванням нинішнього стану справ, соціальних та економічних потреб і перспектив розвитку, вимог продовольчої безпеки, інвестиційної привабливості, норм екологічної стійкості території.

При плануванні важливим є насамперед проведення інвентаризації і сертифікації всіх земель, водних ресурсів, надр, земель у межах населених пунктів; визначення раціональної структури земельних ресурсів (за категоріями, призначенням, формами власності, регіонами).

Постає також необхідність визначення науково обґрунтованої моделі, системи норм і стандартів користування сільськогосподарськими землями, лісовими та водними ресурсами, надрами, забудованими землями, рекреаційними землями тощо.

Виконання таких заходів сприятиме покращанню державної земельної політики, прискоренню земельної реформи, цивілізованому розв'язанню проблем у земельній реформі.

#### Література:

1. Закон України “Про планування і забудову територій” від 20 квітня 2000 р. № 1699-III // ВВР України. – 2000. – № 31. – С. 250.
2. Закон України “Про землеустрій” від 22 травня 2003 р. № 858-IV // Законодавство України про землю / укл. О.М. Роїна. – 4-е вид., перероб. і доп. – К. : КНТ, 2006. – 532 с.
3. Земельний Кодекс України. – К. : Атіка, 2001. – 96 с.
4. *Третяк А. М.* Землевпорядне проектування: теоретичні основи і територіальній землеустрій / А. М. Третяк. – К. : Вища освіта, 2006. – 528 с.
5. *Третяк А. М.* Управління земельними ресурсами / А. М. Третяк, О. С. Дорош. – Вінниця : Нова книга, 2006. – 360 с.

*Надійшла до редколегії 14.12.2010 р.*