



**О.М. КОВТУН,**  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Академія адвокатури України)

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОГРАМУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

**Ключові слова:** програмування використання земель, планування охорони земель, загальнодержавна програма, регіональна програма.

Проблематика правового забезпечення здійснення державного управління загалом та у сфері програмування використання та охорони земель, зокрема, були предметом наукових досліджень В.Б. Авер'янова, А.П. Гетьмана, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошниченка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, М.В. Шульги та ін. Проте окремого наукового дослідження, присвяченого програмуванню використання та охорони земель, у вітчизняній юридичній науці не існує.

Метою даної статті є дослідження системи правового регулювання програмування використання та охорони земель в Україні, формулювання проблем у цій сфері та шляхів їх вирішення.

Виходячи з положень чинного Земельного кодексу України (глава 30), програмування використання та охорони земель є формою планування у цій сфері. Програми використання та охорони земель поділяються на загальнодержавні та регіональні (ст. 177—178 Земельного кодексу України) [1].

Програмування використання та охорони земель є важливою, системоутворюючою функцією державного управління у сфері земельних відносин.

Програма (пізньолат. *programma*) — деталізований план певної діяльності або

роботи, досягнення окремих цілей, вирішення певної проблеми тощо.

Програмою вважається директивний документ нормативного характеру, який розробляється і реалізується в установленому державою порядку і містить, як правило, комплекс завдань і заходів, спрямованих на вирішення окремих пріоритетних проблем державного і суспільного розвитку (охорона навколишнього середовища, боротьба зі злочинністю, приватизація державного майна, підтримка малого і середнього бізнесу, енергозбереження та ін.) [23, 149].

Державна цільова програма — це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням (ст. 1 Закону України «Про державні цільові програми») [5].

Система правового регулювання програмування використання та охорони земель представлена низкою законів і підзаконних нормативно-правових актів, основу якої становлять: Конституція України від 28 червня 1996 року (ст. 85, 116) [2],

Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року (ст. 177—180) [1], Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. (ст. 6) [20], «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року [5], «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000—2015 роки» від 21 вересня 2000 року [7], «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року [4], «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року [19], «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року [12], «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 20 травня 2010 року [6], «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року [16], Постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 року [17], «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» від 24 грудня 1999 року [15], Указ Президента України «Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001—2005 роки» від 30 травня 2001 року [18]; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Заходи щодо реалізації Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001—2005 роки» від 26 вересня 2001 року [11], «Про схвалення Концепції державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року» від 17 червня 2009 року [21], «Про затвердження Комплексного плану заходів щодо реформування земельних відносин, дерегуляції та подолання корупції у цій сфері на 2009 рік» від 8 квітня 2009 року [9], «Про Концепцію Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011—2015 роки» від 18 серпня 2010 року [14], Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на

2011—2015 роки» від 29 листопада 2010 року [8], «Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003—2015 роки» від 26 квітня 2003 року [10], «Про Комплексну програму розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010 року» від 16 листопада 2000 року [13].

Відповідно до ст. 177 Земельного кодексу України загальнодержавні програми використання та охорони земель розробляються з метою забезпечення потреб населення і галузей економіки у землі та її раціонального використання і охорони.

Загальнодержавні програми використання та охорони земель розробляються відповідно до програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку України.

Загальнодержавні програми використання та охорони земель затверджуються Верховною Радою України.

Регіональні програми використання та охорони земель розробляються Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями і затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим та обласними радами.

Програми використання та охорони земель міст Києва і Севастополя розробляються Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями та затверджуються відповідними радами (ст. 178 Земельного кодексу України).

Базуючись на основних ідеях і принципах, декларованих на конференції ООН з питань навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992) і на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002), Україна переходить до сталого розвитку, який ґрунтується на інтеграції трьох компонентів — економічного зростання, соціального розвитку та охорони навколишнього природного середовища. В основу державної політики у сфері земельних відносин також покла-

дено принцип сталого розвитку. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року затверджено Комплексну програму реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003—2015 роки [10]. Програма визначає стратегію і шляхи розв'язання глобальних та загальноосупільних проблем в Україні з метою забезпечення сталого розвитку, а отже, є важливою складовою державної політики, орієнтованої на забезпечення економічного зростання, соціального розвитку, створення безпечних умов для життя людини та відтворення навколишнього природного середовища.

Основними завданнями Програми є ліквідація бідності, впровадження моделей сталого виробництва та споживання, спрямованих на забезпечення життєдіяльності людства, охорона і раціональне використання природних ресурсів, оптимізація ресурсної бази економічного та соціального розвитку.

Збалансовано вирішити соціально-економічні завдання, зберегти сприятливий стан навколишнього середовища і природно-ресурсний потенціал неможливо без дотримання оптимального балансу між територіями, що використовуються у господарських цілях, і природоохоронними територіями, які створюються з метою їх збереження для нинішнього і майбутніх поколінь і щодо яких встановлюються спеціальні природоохоронні режими. Система таких особливо охоронюваних природних територій та об'єктів охоплюється поняттям «національна екологічна мережа».

Відповідний стан складових національної екологічної мережі (насамперед, кількісний, якісний склад, сформованість мережі та її стабільність) є критерієм сталого розвитку.

Серед показників сталого розвитку держави щодо формування екологічної мережі можемо виділити, зокрема, наявність Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України

на 2000—2015 роки, затвердженої Законом України від 21 вересня 2000 року [7].

Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік, затверджена Законом України від 20 травня 2010 року [6], формулює основні завдання у сфері охорони навколишнього природного середовища:

- удосконалення земельного законодавства в частині уніфікації його норм, напрямів спрямування коштів, що надходять від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, з метою їх ефективного використання;
- законодавче врегулювання питань ведення державного земельного кадастру, формування та розвитку ринку земель;
- підвищення ефективності державного контролю за використанням і охороною земель та надр;
- запобігання протиправному відчуженню з державної власності особливо цінних земель, зокрема земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення;
- повернення земельних ділянок, які набуті у власність та використовуються з порушенням вимог земельного законодавства, до державної власності.

Державною програмою передбачено також цілі та очікувані результати забезпечення реалізації державної політики у сфері земельних відносин, охорони та раціонального використання земель, а саме:

- забезпечення ефективного державного контролю за використанням і охороною земель;
- законодавче забезпечення ведення державного земельного кадастру, спрямування коштів, що надходять від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва з метою їх ефективного використання;

- недопущення протиправного відчуження земель державної та комунальної власності;
- розвиток автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру;
- актуалізація нормативної грошової оцінки земель;
- пріоритетне вирішення питань, пов'язаних із вилученням та наданням земельних ділянок під будівництво об'єктів для забезпечення проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні;
- забезпечення робіт із землеустрою та ведення державного земельного кадастру сучасними та актуалізованими топографо-геодезичними і картографічними матеріалами.

У сфері підвищення ефективності управління землями державної власності визначено цілі та очікувані результати, що полягають у:

- врегулюванні земельних відносин, раціоналізації землекористування;
- запровадженні фінансових інструментів і механізмів для залучення в агропромисловий комплекс фінансових ресурсів;
- підвищенні відповідальності власників землі та землекористувачів за раціональне використання і охорону земель.

Значною прогалиною правового регулювання у галузі програмування використання та охорони земель є відсутність Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року (розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено лише Концепцію державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року (далі — Концепція) [21]).

У Концепції зазначається, що на сьогодні ситуація щодо володіння, користування і розпорядження землею залишається складною і такою, що вимагає невідкладного поліпшення. Най-

гострішими проблемами є незавершеність процесів реформування економічних та правових відносин власності, недосконалість системи державного управління у сфері використання і охорони земель, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, нерозвинутість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, відсутність механізму економічного стимулювання використання і охорони земель. Роботи із запровадження раціонального землекористування проводяться досить повільно. Відсутнє перспективне прогнозування розвитку земельних відносин, не визначена оптимальна модель сільськогосподарського землекористування. Низькою залишається ефективність використання земель у сільському господарстві через невизначеність системи регулювання земельних відносин, не завершено введення у повному обсязі в економічний обіг земельних ділянок та прав на них.

З огляду на зазначене існує нагальна потреба у розробленні та прийнятті Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року (далі — Програма).

Метою Програми є визначення та реалізація основних напрямів державної політики, спрямованих на удосконалення земельних відносин та створення сприятливих умов для сталого розвитку землекористування міських і сільських територій, сприяння розв'язанню екологічних та соціальних проблем села, розвитку високоєфективного конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва, збереження природних цінностей агроландшафтів.

Надзвичайно актуальною для України сьогодні є проблема планування та розвитку малих міст. Так, зокрема, 18 серпня 2010 року Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням схвалив Концепцію Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011—2015 роки [14], у якій, зокрема, серед причин кризового соціально-

економічного становища цих міст названо недосконалість адміністративно-територіального устрою, відсутність генеральних планів забудови, невизначеність меж малих міст, відсутність інтегрованих до державної та регіональних стратегій стратегічних планів розвитку малих міст. Одним із шляхів розв'язання проблеми визнано формування законодавчої бази, спрямованої на створення передумов для сталого розвитку малих міст, з дотриманням принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. На нашу думку, основу такої законодавчої бази мають становити Закон України «Про розвиток малих міст», розробка та прийняття якого є нагальною необхідністю, та Державна цільова програма підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2010 року [8].

Не менш важливе значення має проблема планування та розвитку сільських територій. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 року було схвалено Концепцію Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року, де, зокрема, зазначалося, що позитивні зрушення, які відбулися за останні роки у сільськогосподарському виробництві, не дали змоги розв'язати проблеми соціально-економічного розвитку сільських територій, найгострішими з яких залишаються безробіття, трудова міграція селян

та руйнування соціальної інфраструктури в сільській місцевості. Системні кризові явища та занепад сільських територій призводять до зниження рівня життя сільського населення, зменшення обсягів сільськогосподарського виробництва, що загрожує продовольчій безпеці держави [22]. Однак Розпорядженням Уряду від 2 вересня 2010 року вищезазначене Розпорядження було визнано таким, що втратило чинність [3]. Отже, Уряд не вбачає необхідності у розробці та прийнятті Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року. Така позиція є принципово невірною і вкрай небезпечною, оскільки Україна була, є і буде аграрно-промисловою країною (землі сільськогосподарського призначення займають більш ніж 70% всіх земель), і забезпечення сталого розвитку сільських територій, підвищення рівня життя сільського населення, охорона навколишнього природного середовища, збереження природних, трудових і виробничих ресурсів, підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва має бути домінантою державної економічної політики.

Отже, програмування використання та охорони земель є важливою системоутворюючою функцією державного управління у сфері земельних відносин, на деяких проблемах правового регулювання якої було наголошено автором цієї статті.

### Список літератури:

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Офіційний вісник України. — 2001. — № 46. — Ст. 2038.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Про визнання таким, що втратило чинність, розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. № 121. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2010 року // Офіційний вісник України. — 2010. — № 68. — Ст. 2469.
4. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Закон України від 23 березня 2000 року // Вісник Верховної Ради України. — 2000. — № 25. — Ст. 195.
5. Про державні цільові програми. Закон України від 18 березня 2004 року // Вісник Верховної Ради України. — 2004. — № 25. — Ст. 352.

6. Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік. Закон України від 20 травня 2010 року // Вісник Верховної Ради України. — 2010. — № 33. — Ст. 470.

7. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки. Закон України від 21 вересня 2000 року // Офіційний вісник України. — 2000. — № 43. — Ст. 1817.

8. Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011—2015 роки. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2010 року // Офіційний вісник України. — 2010. — № 92. — Ст. 3266.

9. Про затвердження комплексного плану заходів щодо реформування земельних відносин, дерегуляції та подолання корупції у цій сфері на 2009 рік. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 року // Урядовий кур'єр. — 2009. — 10 червня. — № 101.

10. Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003—2015 роки. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року // Офіційний вісник України. — 2003. — № 18. — Ст. 847.

11. Про заходи щодо реалізації Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001—2005 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2001 року // Офіційний вісник України. — 2001. — № 39. — Ст. 1775.

12. Про землеустрій. Закон України від 22 травня 2003 року // Вісник Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.

13. Про Комплексну програму розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 року // Офіційний вісник України. — 2000. — № 46. — Ст. 2003.

14. Про Концепцію Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011—2015 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2010 року // Офіційний вісник України. — 2010. — № 66. — Ст. 2373.

15. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів. Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року // Офіційний вісник України. — 2000. — № 1. — Ст. 6.

16. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року. Закон України від 21 грудня 2010 року // Голос України. — 14 січня 2010 року. — № 6.

17. Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року // Вісник Верховної Ради України. — 1998. — № 38—39. — Ст. 248.

18. Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки. Указ Президента України від 30 травня 2001 року // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 986.

19. Про охорону земель. Закон України від 19 червня 2003 року // Вісник Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.

20. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25 червня 1991 року // Вісник Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

21. Про схвалення Концепції державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 року // Офіційний вісник України. — 2001. — № 51. — Ст. 1760.

22. Про схвалення Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого

2010 року // Офіційний вісник України. — 2010. — № 12. — Ст. 585.

23. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. — К.: Укр. енцикл., 1998. — Т. 5. — 2003. — 736 с.

*РЕЗЮМЕ*

Стаття посвящена дослідженню проблем правового регулювання програмування використання і охорони земель в Україні. Автором досліджується система правового регулювання програмування використання і охорони земель в Україні, аналізуються проблеми правового регулювання в цій сфері.

*SUMMARY*

The article is sanctified to research of problems of the legal adjusting of programming of the use and guard of earth in Ukraine. An author is investigate the system of the legal adjusting of programming of the use and guard of earth in Ukraine, the problems of the legal adjusting are analysed in this sphere.

*Рекомендовано кафедрою  
кримінального та адміністративного права*

*Подано 19.01.11.*