

An aerial photograph of a lush green landscape. A winding river flows through the center, surrounded by dense vegetation and fields. The terrain is hilly, and the overall scene is vibrant and natural.

ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

- Доповідач: доцент, к.с-г.н.
Цицюра Ярослав
Григорович***

План лекції

- 1. Поняття та мета управління земельними ресурсами.
- 2. Поняття та мета управління земельними ресурсами.
- 3. Основні завдання, функції та принципи управління земельними ресурсами

Питання на самотійне вивчення

1. Історичні передумови формування земельних ресурсів в Україні.
2. Сучасні погляди на концепцію управління земельними ресурсами.
3. Інноваційні підходи до управління земельними ресурсами.
4. Сучасні підходи до управління земельними ресурсами в Україні у зв'язку із земельною реформою.

Рекомендована література:

1. Третяк А. М., Дорош О. С. Управління земельними ресурсами: Навч. посіб. К: ТОВ “ЦЗРУ”, 2006. 462 с
2. Третяк Н.А. Розвиток системи управління земельними ресурсами як економічної функції власності на землю. Херсон: Грінь Д.С., 2013. 254 с.
3. Курильців Р.М. Земельне адміністрування в системі управління землекористуванням.
4. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні. К., 1998. 220 с.
5. Горlachук В. В., В’юн В. Г., Сохнич А. Я. Управління земельними ресурсами: Навч. посіб.: Миколаїв, 2002. 316 с.
6. Третяк Н.А. Розвиток системи управління земельними ресурсами як економічної функції власності на землю: [монографія]. Херсон: Грінь Д.С., 2013. 254 с.
7. Гуцуляк Ю. Г. Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки. Чернівці: Прут, 2002. 124 с.
8. Дорош О. С. Управління земельними ресурсами на регіональному рівні. К., 2004. 142 с.
9. Формування моделі управління природними ресурсами в ринкових умовах. [Монографія]. К.: ДУ ІЕПР НАН України, 2013. 304 с.

1. Поняття та мета управління земельними ресурсами

У земельно-територіальному розвитку доцільно розрізняти процеси самоорганізації, що потребують вивчення, усвідомлення та організації самої системи управління.

Поняття управління земельними ресурсами не формалізовано настільки, щоб можна було дати його точне і достатньо широке визначення. Більше того, будь-яке визначення управління пов'язане з поняттями, загальноприйнята формалізація яких не опрацьована (система, мета, завдання, функції тощо).

Під **управлінням** прийнято розуміти дію з боку якогось активного начала стосовно певних об'єктів або з боку суб'єкта управління стосовно об'єкта управління. Ця дія спрямована на досягнення певної мети, бажаного результату.

Мета управління – це наперед визначений результат (стан об'єкта), на досягнення якого спрямовані засоби і методи регулювання соціально-економічного розвитку та покращення екологічного стану. Спрямування в досягненні мети завжди спонукають соціально-економічну та екологічну діяльність.

Управління, яке зорієнтоване не на розвиток, а підтримку функціонування керованої системи, слід кваліфікувати як регулювання. В широкому розумінні регулювання – це процес, який забезпечує потрібні значення змінних, що є істотними у функціонуванні об'єкта управління.



Логічна схема структури системи управління

Удосконалення системи управління земельними ресурсами соціально-економічним розвитком країни є одним із вузлових питань політики будь-якої держави. Крім того, в Україні управління земельними ресурсами є ключовою проблемою земельної реформи, що до останнього часу не знайшла остаточного вирішення, яка, у свою чергу, пов'язана з вирішенням питання про шляхи економічного і політичного розвитку України.

Управління земельними ресурсами пов'язано із земельними відносинами та охоплює увесь спектр суспільних відносин — від соціального до економічного, правового, екологічного й іншого видів управління.

Управління земельними ресурсами повинне містити в собі: планування, регулювання, організацію і контроль за використанням земель, а отже, його необхідно розглядати через призму управління раціональним використанням та охороною земель.

Основу системи управління земельними ресурсами складають об'єкт, суб'єкт, предмет, мета, завдання і функції управління.

Об'єкт і предмет управління створюються в результаті багаторічного попереднього періоду. Вид об'єкта і предмет управління тісно пов'язані між собою. Наприклад, управління використанням земельних ділянок із забудованими багатопверховими будинками, значно відрізняється від управління ділянками з одноповерховою садибною забудовою.

Об'єктом управління є весь земельний фонд України, адміністративно-територіальної одиниці, земельні угіддя окремих землеволодінь і землекористувань, що відрізняються за характером використання, правовим статусом, а також земельні ділянки, що не ввійшли в землекористування (землі загального користування).

З прикладної точки зору, об'єктом управління є земельні відносини, процеси формування землеволодінь та землекористувань, організація раціонального використання, охорони та відновлення корисних властивостей земельних ресурсів, які відповідають сучасним потребам людини і вимогам законів природи.

Предметом управління є процеси організації використання землі, що у межах визначеної території забезпечують усе різноманіття потреб його жителів. Різноманіття потреб приводить до різноманіття способів використання земель, що підлягають управлінню.

До числа таких способів належать:

- здійснення територіальної організації використання землі в межах землекористування, окремих ділянок, масивів, земель (землевпорядкування, планування, зонування та ін.);
- інженерне забезпечення процесу використання земель (інженерна інфраструктура);
- установлення правового статусу земель (власність, користування, оренда, обмеження, обтяження);
- установлення напрямків і видів використання землі (типи землекористування, дозволене використання);
- упровадження економічно й екологічно ефективних технологій використання землі;
- аналіз та оцінка природного й економічного стану земель;
- інші заходи, що впливають на статус і стан земель.

Метою управління земельними ресурсами є концентроване вираження потреб суспільства, що задовольняються на основі використання властивостей землі. Мета відображає перспективний стан земельних ресурсів і процес їх використання.

Саме використання землі – це безпосередній вплив суспільства або окремих його суб'єктів на землю. При цьому в кожного такого впливу є визначена мета, зумовлена споживанням конкретних властивостей землі.

Суспільство не в змозі цілком контролювати мету окремих суб'єктів через їх масовість і розмаїття, тому управління цими процесами означає встановлення загальних правил і меж використання землі. Такі межі створюються за допомогою встановлених і юридично оформлених (у вигляді правових норм) правил використання: регламентованих земельних відносин і системи землекористування.

У загальному вигляді, метою управління земельними ресурсами є створення і забезпечення функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу найбільшою мірою задовольняти потреби суспільства, які пов'язані з використанням землі.

У конкретний період часу мета може мати виражений акцент: соціальна, економічна, екологічна або їх комбінація. У доперестроєвний період на території міст і селищ, наприклад, переважав соціальний аспект – коли проголошувалося максимально можливе задоволення всіх потреб жителів (часто без установаження достатньої їх ефективності). В даний час в умовах розвитку земельного ринку відбулася переорієнтація на врахування економічного аспекту, тобто досягнення максимального економічного ефекту, що найчастіше має вигляд максимуму грошових надходжень у бюджет і окупності витрат. Однак без соціальної спрямованості мета управління може викликати загострення соціальної ситуації. Сучасна мета управління земельними ресурсами повинна бути зорієнтована на максимум економічного ефекту при забезпеченні гарантованого соціального й екологічного рівня.

Тому метою управління земельними ресурсами є створення і забезпечення функціонування системи цивілізованих земельних відносин і сталого землекористування, що дає можливість при забезпеченні досить високого рівня екологічних і соціальних умов життя, розвитку ефективної підприємницької, суспільної й іншої діяльності формувати умови збереження і відновлення властивостей навколишнього природного середовища, зокрема землі, одержувати максимум надходжень фінансових засобів у державний і місцевий бюджети.

2. Сутність і зміст управління земельними ресурсами

Суб'єкти управління поділяються на суб'єкти, що здійснюють державне, місцеве і внутрішньогосподарське управління. У свою чергу, державне управління поділяється на загальне і відомче (галузеве) управління.

Загальне державне управління здійснюється державними органами загальної і спеціальної компетенції і має територіальний (регіональний) характер. Воно поширюється на всі землі в межах визначеної території (України в цілому, області, адміністративні райони, міста) незалежно від категорії земель і суб'єктів права на земельну ділянку.

Відомче (галузеве) управління землями, здійснюване міністерствами, комітетами, службами, будується за принципом підвідомчості підприємств, організацій, яким надані землі і не залежить від територіального розміщення земель.

Місьцеве управління здійснюється органами місцевого самоврядування і може мати як загальний, так і спеціальний характер.

Внутрішньогосподарське управління землями здійснюють самі володільці і користувачі земельних ділянок.

Управління земельними ресурсами має комплексний характер, оскільки зачіпає інтереси цілого ряду суб'єктів земельних відносин, що викликає необхідність застосування системного підходу до управління процесом використання й охорони земельних ресурсів, узлагодження організаційно-технологічних рішень з можливими еколого-економічними наслідками.

Управління земельними ресурсами здійснюється законодавчими, виконавчими органами влади та органами місцевого самоврядування, які регулюють земельні відносини і визначають загальну стратегію розвитку системи землеволодіння і землекористування, правотворчості, правоохоронної діяльності і т. д. Зміст діяльності виконавчо-розпорядчих органів з управління земельними ресурсами полягає в прогнозуванні і плануванні використання земельних ресурсів; установленні норм і порядку землеволодіння, землекористування, розподілу і перерозподілу земель; оперативно-розпорядчої, регуляторної і контрольної-наглядової діяльності за використанням і охороною земель.

Основа процесів, які відбуваються у системі управління земельними ресурсами, складає безперервний інформаційний обмін. Засобом забезпечення цього обміну є **землеустрій, земельний кадастр і моніторинг земель.**

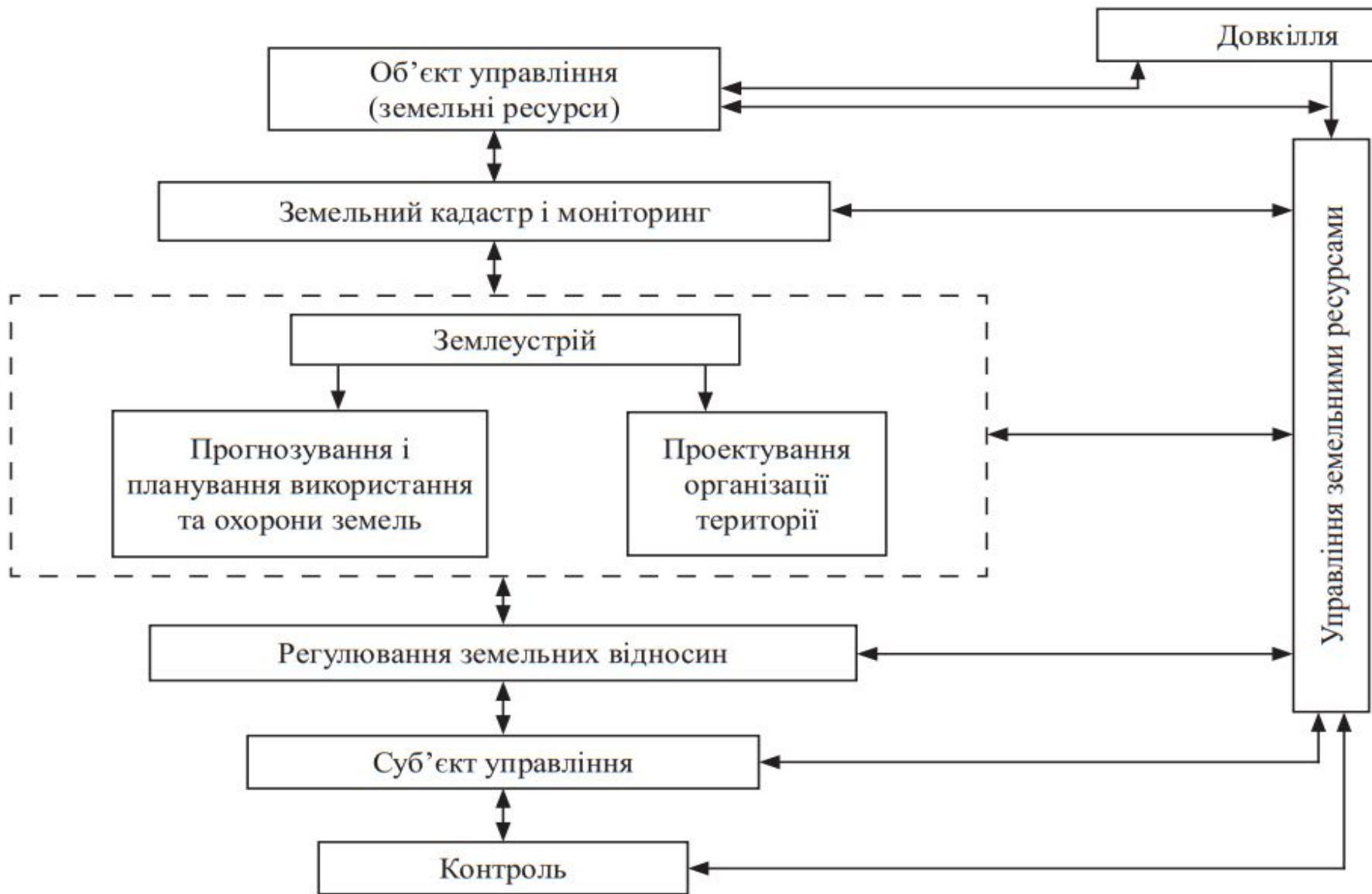
За призначенням у процесі управління інформація поділяється на:

- таку, що інформує (використовується для обґрунтування прийнятих рішень);
- керуючу (формується в процесі управління і доводиться до суб'єкта для виконання і використання (наприклад, планова, контрольна, облікова).

Збір, обробка й аналіз інформації визначають поведження системи управління в цілому. Тому важливо визначити компоненти управління інформацією і їхнього взаємозв'язку на різних адміністративно-територіальних рівнях.

Джерелами інформації можуть бути матеріали землеустрою, земельного кадастру, а також органів виконавчої влади: картографічний матеріал, реєстри, звіти, книги і відомості, каталоги, енциклопедії, реферати, дані експертів, матеріали інших досліджень.

До основних методів збору інформації для цілей управління земельними ресурсами варто віднести: зйомки й обстеження, запит даних, розрахунок і моделювання даних, анкетне опитування, дослідження поведінки землекористувачів чи землеволодільців стосовно об'єкта, випробування системи – «пілотні-проекти».



Логічна схема управління земельними ресурсами

Характер системи управління земельними ресурсами мінявся протягом ряду епох відповідно до економічної основи, цілей і критеріїв суспільного ладу.

Система управління земельними ресурсами при будь-якому суспільному ладі забезпечувала виконання двох функцій:

- 1) забезпечення загальнодержавних інтересів;
- 2) забезпечення інтересів окремих членів суспільства (або їх груп).

Нові земельні відносини і умови господарювання сформували нову систему управління, основними характеристиками якої є:

- різкий перехід від адміністративно-планової до ринково-підприємницької моделі;
- розмежування функцій і суб'єктів державного і недержавного управління;
- розвиток процесів демократизації суспільних відносин;
- інтеграція України у світовий інформаційно-технологічний процес;
- інтеграція політико-суспільних і соціально-економічних процесів.

Загальна система управління земельними ресурсами повинна складатися з таких підсистем: законодавчої, адміністративно-управлінської, економічної, соціальної, екологічної.

У зв'язку з різним цільовим використанням земель діяльність галузевих міністерств, відомств і установ з управління земельними ресурсами характеризується системою загальних та спеціальних функцій.

Нині створення системи державного управління земельними ресурсами – основне завдання, вирішення якого дозволить створити ринкові механізми регулювання земельних відносин і формування ефективної системи землекористування.

3. Основні завдання, функції та принципи управління земельними ресурсами

Завдання управління земельними ресурсами на кожному рівні поділяються на завдання законодавчих і виконавчих органів влади. Завдання управління реалізуються всіма суб'єктами управління, мають істотні розходження стосовно до проблем забезпечення життєдіяльності конкретних галузей, регіонів і перспектив їх розвитку. Тому необхідно диференціювати завдання для відомств і регіонів, що допоможе визначити місце і роль кожного суб'єкта управління в конкретному регіоні, уникнути дублювання в їх діях або відсутності системи управління з важливих процесів землекористування.

До основних завдань державного управління земельними ресурсами можна віднести:

- наділення органів управління політичними й організаційно-регламентуючими функціями, що забезпечують ефективний розвиток землекористування та суспільства в цілому;
- взаємоузгодження рішень органів державного управління;
- регулювання державними актами фінансової, природоохоронної та підприємницької діяльності суб'єктів земельних відносин;
- забезпечення соціально-правового захисту суб'єктів земельних відносин;
- формування сприятливих умов для підприємництва і прогресивного розвитку суспільства;
- поліпшення використання й охорони земельних ресурсів;
- ведення державного земельного кадастру, організація землеустрою та моніторингу земель;
- здійснення державного контролю за використанням і охороною земель;
- створення правових, економічних і організаційних передумов для різних форм господарювання на землі.

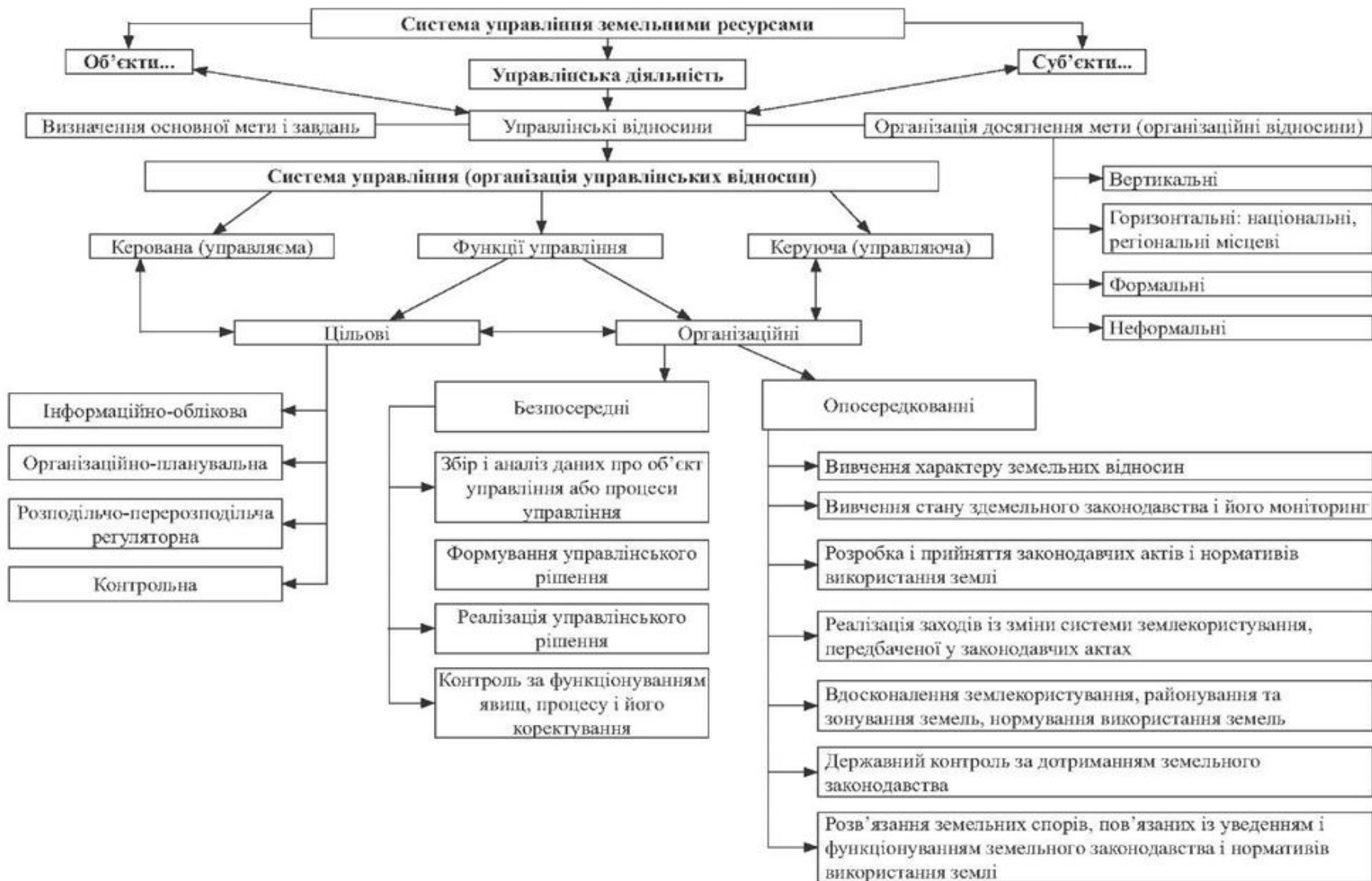
Для вирішення цих завдань необхідно забезпечити виконання таких основних умов:

- прийняти необхідні нормативно-правові акти з регулювання земельних відносин відповідно до Конституції України на рівні держави, рівні регіонів і місцевих органів самоврядування;
- прийняти законодавчі акти, що регулюють земельні відносини в інших галузях народного господарства і забезпечити відповідність цих законів земельному законодавству;
- створити на державному рівні економічні, правові й організаційні передумови для регулювання, використання й охорони земель ринковими методами;
- створити горизонтальну і вертикальну структуру системи органів управління земельними ресурсами для всіх рівнів адміністративно-територіальних утворень;
- забезпечити фінансування поставлених завдань з раціонального й ефективного використання земель, включаючи формування системи державного земельного кадастру і підтримку його в актуальному стані;
- здійснити поділ земель на державну і комунальну власність;
- узаконити різноманіття і рівноправність усіх форм речових прав на землю.

Варто враховувати, що управління земельними ресурсами здійснюється у двох напрямках: безпосереднє й опосередковане. Перше пов'язане зі створенням конкретних форм і умов землекористування (земельних ділянок, інженерних споруд, поселень, виробничих і рекреаційних центрів, зміна стану земель) і носить дискретний характер. Друге створює рамки (межі) у використанні землі шляхом створення нормативно-правової бази. Опосередковане управління, на відміну від безпосереднього, здійснюється постійно. Зазначені функції управління за цими напрямкам виявляються по-різному.

До функцій безпосереднього управління земельними ресурсами слід віднести такі етапи:

- збір і аналіз даних про об'єкт управління та керовані процеси: вивчення властивостей землі (польові обстеження, інвентаризація земель), ведення земельного кадастру (реєстрація, облік, оцінка) і моніторингу земель, створення і ведення геоінформаційних систем (ГІС);
- вироблення управлінського рішення: зонування земель, прогнозування, планування і проектування використання земель;
- реалізація управлінського рішення: державний перерозподіл земель (вилучення, надання земель), організація і фінансування заходів щодо зміни властивостей землі, облаштуваності й формування землекористувань, регулювання ринкового обороту земель, економічне стимулювання раціонального землекористування;
- контроль за функціонуванням сформованого процесу і його коректування: контроль за використанням земель і дотриманням земельного законодавства, вирішення земельних суперечок, пов'язаних з реалізацією управлінських рішень і функціонуванням сформованої системи організації використання земель.



Логічна схема розподілу функцій управління земельними ресурсами

Функції управління виявляються як конкретні відособлені заходи, виконувані різними організаціями в різний термін. Основні функції управління в галузі використання і охорони земель визначені Земельним кодексом України.

При дослідженні земельного фонду виконуються такі заходи як:

космічні, аерофотогеодезичні і наземні геодезичні вишукування; ґрунтові, геологічні, гідрогеологічні, геоботанічні, хімічні, радіаційні й інші обстеження;
інвентаризація земель.

При веденні земельного кадастру – реєстрація земельних ділянок, кількісний і якісний облік, оцінка земель, моніторинг земель,

оцінка пов'язаних із землею об'єктів нерухомості.

При створенні і веденні ГІС – створення інформаційної бази даних і цифрових моделей місцевості, підтримка їх на сучасному рівні. Зонування земель здійснюється як результат проведення певних вишукувань і обстежень, оцінних робіт.

Прогнозування, планування, проектування оформляється у вигляді окремих документів, генеральних схем, техніко-економічного обґрунтування, схем, планів, карт, проектів землеустрою, розроблювальних як у цілому для всієї системи чи конкретних землекористувань, так і з окремих проблем.

Перерозподіл земель включає: вилучення, продаж, надання, земель.

Безпосереднє регулювання ринкового обороту земель відбувається шляхом продажу, покупки, здавання в оренду, регулювання цін і податків.

Для зміни стану і якості земель організуються і фінансуються такі заходи: рекультивація, дезактивація, меліорація земель, інженерний захист земель, облаштуваність, докорінне поліпшення земель.

Економічне стимулювання раціонального землекористування полягає в: оподатковуванні, кредитуванні, квотуванні виробничої діяльності, лімітуванні використання природних ресурсів. Державний контроль за використанням земель і вирішення земельних суперечок виступають як самостійні заходи.

До функцій опосередкованого управління належать:

- вивчення характеру земельних відносин, стану земельного законодавства і їх моніторинг;
- розробка і прийняття законодавчих актів (законів, рішень, постанов) і нормативів використання землі; реалізація заходів щодо зміни системи землекористування, передбачених у законодавчих актах; удосконалення землекористування, зонування, нормування використання землі; державний контроль за дотриманням земельного законодавства; вирішення земельних суперечок,
- пов'язаних з введенням і функціонуванням земельного законодавства і нормативів використання землі.
- Реалізація управлінських рішень, особливо при безпосередньому управлінню, здійснюється за допомогою директивних, правових, економічного методів.

До загальних принципів належать:

1) єдність управління земельними ресурсами і управління територіями як найважливіший чинник ефективного розвитку держави і суспільства;

2) незамінність і обмеженість землі як компонента природи, засобу виробництва, територіального базису й об'єкта нерухомості, зростання потреби суспільства і промисловості в сировині. Необхідність відводу земель для розміщення об'єктів промислової і соціальної інфраструктури вимагають раціонального розподілу і перерозподілу земельних ресурсів між галузями економіки країни; створення організаційно-територіальних умов, які сприяють ефективному використанню й охороні землі; формування відповідного економічного механізму. Ефект від державного управління земельними ресурсами буде вище у випадку, якщо кожна галузь і сфера економіки країни буде мати у своєму розпорядженні найбільш придатні для неї землі.

3) Організаційна узгодженість використання земель і управління територіями. Цей принцип полягає в тому, що керуюча система повинна забезпечувати підвищення ефективності системи землеволодінь і землекористувань, дотримання ними прав і обов'язків з використання земельних ресурсів, формування правильної організації і управління території для нормального функціонування всіх підприємств та господарств території в цілому. На підставі цієї закономірності структура управління земельними ресурсами і чисельність апарату управління на всіх рівнях повинна формуватися з урахуванням обсягу робіт і змісту управлінських рішень.

Разом з тим систематичне удосконалювання функцій і методів управління земельними ресурсами – одна з характерних рис управління, що залежить від науково-технічного прогресу в економіці країни. Так, земельний кадастр пройшов шлях від описів, які полягають в найпростішому описі монастирських, церковних та інших землеволодінь до державного земельного кадастру, що включає в себе державну реєстрацію земельних ділянок, кількісний і якісний облік земель та їх зонування, економічну і вартісну оцінку земель.

Зважаючи на особливі властивості землі, ряд учених, зокрема А. А. Варламов, Ю. Г. Гуцуляк, С. Н. Ткачук, А. М. Третяк, виділяють низку інших принципів формування раціонального землекористування, які повинні бути покладені в основу формування системи управління земельними ресурсами в умовах трансформації земельних відносин і створення ринкової системи землекористування. Ними запропоновані такі *узагальнені принципи*:

- 1) принцип різноманіття і рівноправності усіх форм власності, володіння і користування землею;
- 2) принцип пріоритету на захист життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави;
- 3) принцип пріоритету прав і обов'язків, визначених Конституцією України;
- 4) принцип державної підтримки заходів щодо раціонального використання, поліпшення якості і охорони земель;
- 5) принцип доступності інформації про стан земель;
- 6) принцип пріоритету державного управління земельними ресурсами;
- 7) принцип раціонального використання земель;
- 8) принцип використання земель за цільовим призначенням;
- 9) принцип платності використання земель.

Одночасно зазначені принципи необхідно доповнити ще і такими принципами як: принцип сталості землекористування, принцип диференційованого підходу до управління землями різних категорій і регіонів, принцип правового захисту і відповідальності.

Принцип сталості землекористування стосується як сталості прав суб'єктів земельних відносин на дану ділянку, сталості його використання, так і його територіальної, просторової сталості. Це є необхідною умовою раціонального використання землі і покликане забезпечити зацікавленість землекористувачів у дбайливому, господарському ставленні до землі. Сталість землекористування забезпечується тим, що використання земельної ділянки, як правило, носить постійний (безстроковий) характер і його примусове припинення може бути тільки в особливих випадках, визначених ст. 140 і 141 Земельного Кодексу України. Цей принцип також належить і до формування екологічної сталості землекористування.

Принцип диференційованого підходу до управління землями різних категорій і регіонів допомагає широко використовувати правові норми при управлінні земельними ресурсами з врахуванням економічних і природних особливостей земель різних категорій та регіонів.

Принцип правового захисту і відповідальності не допускає втручання в господарську діяльність суб'єктів земельних відносин або примусового припинення прав на земельну ділянку, крім випадків, передбачених законом. Він дає можливість визначати межі відповідальності суб'єктів земельних відносин за соціальні, економічні та інші несприятливі наслідки прийнятих ними рішень, а також діяльності, яка ними здійснюється.

Даний склад і зміст принципів раціоналізації використання земель в умовах ринкових земельних відносин необхідно розглядати як об'єктивну передумову для здійснення практичних заходів з управління земельними ресурсами. Одночасно можуть бути виділені також індивідуальні принципи управління земельними ресурсами, до яких слід віднести:


1) **організаційне і кадрове забезпечення управління земельними ресурсами**, що має на увазі наявність спеціальних органів управління земельними ресурсами з оптимальною чисельністю і фінансуванням, особливо для муніципального рівня, що виконують основну роботу з управління земельними ресурсами на місцевому рівні;

2) **обов'язковість і достатність державної фінансової підтримки**, що забезпечує якісне проведення визначених видів робіт на конкретних територіях, у яких зацікавлена держава;

3) **розмежування функцій з управління земельними ресурсами між органами виконавчої і представницької влади різних адміністративно-територіальних рівнів**. Законодавча база повинна визначати компетенцію органів виконавчої і представницької влади, бо відсутність розмежування призведе до перекриття або пробілів в управлінні, що негативно позначається на ефективності системи. Поділ функцій між різними відомствами на державному і муніципальному рівнях (наприклад, між земельним, лісовим і водним комітетами, органами архітектури, Мінприроди і Мінагрополітики України). Для вирішення цього принципу необхідно прийняти нормативно-правові документи, які розмежовують функції різних органів з управління земельними ресурсами та землекористуванням;

4) правове забезпечення управління земельними ресурсами (Земельний і Цивільний кодекси України, закони України «Про плату за землю», «Про землеустрій», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням і охороною земель» і т. д.) Тільки за наявності необхідної нормативно-правової бази держава може управляти земельними ресурсами в умовах формування ринкових відносин;

5) відповідність законодавству України і непротириччя законів та інших нормативно-правових актів, прийнятих органами місцевого самоврядування. Відповідність земельному законодавству України законодавчої бази інших галузей, пов'язаних з регулюванням земельних відносин (Містобудівний кодекс, Водний кодекс, Лісовий кодекс, Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та обмежень» та ін.).

An aerial photograph of a vast, green agricultural field. A winding, light-brown path or irrigation channel cuts through the crops, forming a large loop. In the lower center, there is a small, dark, irregularly shaped pond or depression. The horizon is flat and distant, with a pale blue sky and some faint clouds. The overall scene is a typical rural landscape.

Дякую за увагу!