

О. В. Свиридова

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## ПЛАНУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ КРАЇНИ

*У статті визначено роль і місце системи планування використання земельного фонду країни в державному управлінні земельними ресурсами. Обґрунтовано необхідність розробки прогнозів та запровадження планового підходу до розподілу та використання земельних ресурсів на державному, регіональному та місцевому рівнях.*

**Ключові слова:** державне управління земельними ресурсами, державне планування використання земель, земельні відносини, земельна реформа, раціональне використання та охорона земель, землеустрій.

**Постановка проблеми.** Прискорення темпів науково-технічного прогресу, зростання населення, розширення промислового виробництва вимагають скорочення площ продуктивних земель і, таким чином, висувають на перший план проблему подальшого вдосконалення взаємозв'язку між природою і суспільством, яка охоплює планомірне використання землі і відтворення ґрунтової родючості.

Суспільству необхідно знати, скільки продуктивних земель у перспективі буде потрібно для розвитку різних галузей народного господарства, яка площа земель збережеться у розпорядженні агропромислового комплексу, яка передбачається продуктивність землі і які рекомендації для підвищення її родючості. Значну частину поставлених завдань можна вирішити за допомогою прогнозування використання земельних ресурсів, що дасть можливість плановим органам складати науково обґрунтовані перспективні плани щодо їх використання і багато в чому залежатиме від того, наскільки фахівці землевпорядного виробництва володітимуть теоретичними основами планування використання земель, оскільки саме вони є професіоналами в організації використання земельного фонду України. Крім того, економічні перетворення та реформування різних сфер економіки країни потребують планового підходу, що дасть можливість оптимізувати і раціоналізувати процеси виробництва.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні і методичні аспекти щодо планування використання земельних ресурсів як на загальнодержавному, так і на регіональному

рівнях в Україні досліджувались багатьма вченими, серед яких: Д. Бабміндра, Д. Гнаткович, Д. Добряк, В. Кірсанов, М. Лавейкін, Я. Лютий, Л. Новаковський, А. Сохнич, А. Третяк та інші. Однак проблема планування подальшого розвитку земельних ресурсів та використання системи планування в управлінні ними залишається актуальною: динамічні зміни в економіці землекористування потребують дослідження з урахуванням реалій сьогодення.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є визначення ролі і місця системи планування використання земельного фонду країни в державному управлінні земельними ресурсами, а також обґрунтування необхідності розробки прогнозів і запровадження планового підходу до розподілу та використання земельних ресурсів на державному, регіональному та місцевому рівнях.

**Виклад основного матеріалу.** Вважається, що ключ до розв'язання наявних проблем і незгод, що мають місце у розвитку Української держави, зокрема в сільській місцевості та аграрному секторі економіки, міститься у питаннях, пов'язаних із землею та іншими природними ресурсами. Тому розпочате реформування земельних відносин та природокористування повинно узгоджуватись із загальним політико-правовим процесом і має стати невід'ємною складовою економічних, юридичних, соціальних, екологічних і духовних перетворень.

Незважаючи на такі вимоги, основна мета «реформування» земельних відносин в Україні зводилася переважно до прискореного роздержавлення та переходу до приватної власності

на землю і майно. Селяни – члени реформованих господарств, які спочатку виступали начебто основними зацікавленими суб'єктами у створенні нових власних господарств ринкового типу, нині перетворились, у кращому разі, на орендодавців [3].

За таких умов допускалося багато порушень та значних економічних, соціальних і психологічних втрат. Приймались численні законодавчі та нормативні акти, приписи яких часто не узгоджувались між собою, що заплутувало суть нормативно-правового забезпечення і сповільнювало їх дієвість. Незважаючи на деякі позитивні результати, в цілому, земельна реформа здійснювалася надто непослідовно і не завжди науково обґрунтовано.

Оскільки приватних інтересів дуже багато, а інтереси держави і кожної адміністративно-територіальної одиниці фактично залишаються в меншості, то саме останні загубилися серед подвійності особистих інтересів багатьох керівників і чиновників, які мають відношення до процесу проведення і супроводу реформ. Водночас реформування супроводжувалося тим, що не проводилися необхідні заходи щодо: прогнозування та планування розвитку території; раціонального використання та охорони ґрунтів; фінансового і довгострокового кредитного забезпечення реформ; технічного і технологічного переозброєння виробництв; розвитку і підтримки функціонування соціальної сфери; створення нових робочих місць і забезпечення зайнятості працездатного сільського населення. Земельна реформа не супроводжувалася комплексом державних землепорядних робіт. Роль держави в питаннях формування землеволодінь та землекористувань, природокористування, земельно-територіального устрою, ринкових відносин тощо повинна була стати основною, особливою й однозначною [7].

Оскільки кожна територія має свої особливості і відмінності у прийнятті конкретних і взаємно узгоджених рішень щодо її розвитку, найбільш вагомим заходом має стати комплексний сучасний науково обґрунтований землеустрій та землепорядкування як єдиний і основний інструмент збалансування усіх інтересів, особливо національного і місцевих громад. Саме система землеустрою передбачає низку запланованих заходів, спрямованих на раціональне та ефективне використання земельних ресурсів країни. Такі заходи включатимуть формування реальних і прозорих механізмів перспективно-

го розвитку конкретних територій і держави в цілому, де б одночасно вирішувалися не лише економічно-господарські, а й екологічно-орієнтовані та соціально вмотивовані завдання.

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

Безсистемність у перерозподілі земельних ресурсів пов'язана, по суті, з відсутністю такого основного механізму системи управління земельними ресурсами, як прогнозування та планування використання й охорони земель. Цей механізм передбачає розробку й реалізацію планових заходів і документів, якими є державні програми, генеральні, обласні, районні схеми використання та охорони земель. Згідно з чинними нормативними і технічними вимогами розробка таких прогностичних, проектних і передпроектних документів покладається на землепорядні структури та затверджується відповідними адміністративними органами, після чого документи стають обов'язковими до виконання.

Планування використання та охорони земель є первинною відносно решти функцій державного управління земельними ресурсами, оскільки прийняті у процесі її реалізації рішення визначають характер здійснення всіх інших функцій управління. Планування являє собою діяльність уповноважених органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо створення та впровадження перспективних програм (схем) використання та охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також стосовно прийняття на їх основі відповідних рішень. До основних функцій планування належать: прогнозування, визначення цілей, моделювання, програмування [3].

Планування використання земель здійснюється відповідно до норм глави 30 Земельного

кодексу України. Воно є складовою Генеральної схеми планування території України, затвердженої Законом України від 7 лютого 2002 р. Генеральна схема планування території України визначає пріоритети та концептуальні рішення планування і використання території країни, вдосконалення системи розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі.

Генеральна схема виокремлює різні території за видами та режимами переважного використання – з інтенсивною, переважно промисловою, міською житловою та громадською забудовою (зона урбанізації), у тому числі: з критичним рівнем виробничо-містобудівного освоєння; з високим рівнем виробничо-містобудівного освоєння; з середнім рівнем виробничо-містобудівного освоєння; переважно агропромислового виробництва та сільської забудови (зона сільського господарства); території та об'єкти природно-заповідного фонду, ліси, водно-болотні угіддя, землі водного фонду, рекреаційного та оздоровчого призначення, інші природні території, важливі для збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (зона національної екологічної мережі); території (зони) радіаційного забруднення, зокрема відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, гарантованого добровільного відселення, посиленого радіоекологічного контролю.

Отже, державне планування використання земель України – важливий та необхідний елемент системи регулювання суспільних відносин у цій галузі. Його завдання полягає в забезпеченні оптимального розподілу земель між сферами виробництва та інших народногосподарських потреб, максимальному збереженні земель сільськогосподарського призначення, особливо найбільш цінних сільськогосподарських угідь. Завданням планування використання земель є також залучення до сільськогосподарського обігу земельних ділянок, які не використовуються за цільовим призначенням, постійне підвищення їх родючості, здійснення протиерозійних і протиселевих заходів, створення умов для рекультивациі земель, охорони їх від забруднення та засмічення. Для вирішення цих завдань розробляються загальнодержавні та регіональні програми використання та охорони земель.

Наміри та потреби використання окремих територій, визначені у державних програмах економічного і соціального розвитку, інших державних програмах, схемах розвитку галузей економіки, передбачають необхідність значного збільшення територій природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення, а також житлової та громадської забудови з підвищенням ефективності використання земель населених пунктів, скороченням площі ріллі та виробничих територій (особливо під відкритими розробками, кар'єрами, шахтами, відповідними спорудами транспорту і зв'язку) з передачею вивільнених земель для інших видів використання.

Планування використання й охорони земель здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. У системі землевпорядної документації генеральні і регіональні схеми землеустрою адміністративно-територіальних одиниць, а також галузеві схеми землеустрою з передплановими і передпроектними документами є сполучною ланкою між плануванням і організацією використання та охорони земель на відповідному рівні, слугують подальшою основою для розробки проектів землеустрою [6].

Згідно із земельним законодавством основними завданнями планування є:

- забезпечення планомірного пропорційного розвитку суспільства, подальший розвиток продуктивних сил, вдосконалення виробничих відносин;
- підвищення матеріального і культурного рівня життя людей і якнайповніше задоволення потреб суспільства;
- забезпечення збалансованого розвитку всього суспільного виробництва в галузевому і територіальних розрізах з урахуванням наявного ресурсного потенціалу.

Важливого значення для планування використання земель набуває природно-сільськогосподарське районування та зонування земель. Вони становлять нові правові явища в земельному законодавстві України. Природно-сільськогосподарське районування земель є поділом території з урахуванням природних умов і агробіологічних вимог сільськогосподарських культур. Воно допомагає скласти чітке уявлення про характер земель, їх необхідне та доцільне використання, продуктивність та дає можливість швидко, економічно і досить повно оцінити потенційні можливості земельних ре-

сурсів відповідної території. Згідно зі ст. 179 Земельного кодексу України порядок здійснення природно-сільськогосподарського районування визначає Кабінет Міністрів України.

У низці розвинених країн світу, зокрема США, Німеччині, Франції, Швейцарії, Швеції, Китаї, система планування землекористування, використання та охорони земель регулюється спеціальним законодавством. Особлива увага приділяється комплексним документам, які визначають стратегію землекористування, перспективи організації й облаштування території у межах адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Причому компетенція (права та обов'язки) центральних і місцевих органів влади та їх функції управління земельними ресурсами чітко диференційовані. На останні, як правило, покладаються обов'язкова розробка, узгодження, у тому числі з громадськістю, затвердження, актуалізація документів планування землекористування, а також забезпечення їх дотримання при прийнятті поточних управлінських рішень [4].

Вирішуючи поставлені завдання, для прийняття рішення доцільно буде залучити передбачення можливих змін у розвитку земельних відносин і використання земельних ресурсів, якими є прогностичні матеріали.

Довгостроковий перспективний план не буде науково обґрунтованим, якщо він не враховує результатів прогностичних розробок. Вони повинні містити аналіз сучасного рівня розвитку виробництва, використання науково-технічного потенціалу, основних фондів, трудових ресурсів тощо. При цьому прогнози є початковою базою планування, що визначає основні напрямки можливого розвитку об'єкта або явища.

Прогнозування, як і планування, має конкретні шляхи для досягнення поставленої мети. Аналізуючи тенденції, що склалися, і виявлені закономірності, прогнозування визначає хід економічного розвитку на майбутнє, послідовність і терміни вирішення завдань, що стоять перед суспільством у плановому періоді. Спільність планів і прогнозів виявляється і в посиленні чинника невизначеності у міру збільшення планового періоду. Невизначеність виникає через неможливість обліку всього різноманіття чинників, що впливають на розвиток прогнозованого явища або об'єкта, а також через неповноту і неточність знань про закони природи і суспільства [5].

Відмінності між планом і прогнозом такі:

– план відображає вже ухвалене рішення, яке після затвердження набуває директив-

ний характер, а прогноз має рекомендаційний характер, у нього відсутня юридична сила, міститься лише точка зору прогнозистів;

– за часом наукові прогнози завжди передують складанню перспективних планів, тобто є попередньою стадією планування;

– план і прогноз є формами наукового передбачення, проте властиві їм функції передбачення реалізуються по-різному. Прогноз як кінцевий результат прогнозування має імовірнісний характер, тоді як план виключає таку невизначеність і закріплює поставлену мету.

За масштабністю прогнозування використання земельних ресурсів, в основу якої покладена ознака охоплення території, можлива наступна класифікація прогнозів:

– локальні – явища досліджують у масштабах адміністративних районів і областей;

– субглобальні – прогнозування явищ у межах економічного району або великого регіону;

– глобальні – прогнозування використання земельних ресурсів у масштабах всієї країни [5].

Планування використання земель є центральною ланкою в загальній системі управління земельними ресурсами. Його функції полягають в ухваленні планових рішень, які, будучи сформованими у план, набувають директивного й адресного характеру. На відміну від планування, в результаті прогнозування отримують результат, що містить різні варіанти прогностичних висновків.

**Висновки і пропозиції.** На нашу думку, для створення ефективної системи управління земельними ресурсами та формування земельних відносин ринкового типу, що забезпечить матеріальний добробут населення та екологічну безпеку країни, необхідно запроваджувати плановий підхід до використання земельних ресурсів на державному, регіональному і місцевому рівнях. При цьому слід враховувати наявний у кожному регіоні природно-економічний потенціал, його історичні та географічні особливості. З цією метою, вважаємо, що насамперед необхідно визначити сучасний стан використання земель кожної категорії цільового використання, виявити осередки і джерела забруднення земель, які згубно впливають на раціональне використання земель і порушують економічну рівновагу у природі.

Важливим є плановий підхід у системі управління земельними ресурсами. З метою запобігання розвитку негативних процесів під час використання земельних ресурсів, розподілу

земель між галузями економіки планування має спиратися на прогнози розвитку окремих галузей, підприємства яких розташовані на цій території. Крім того, необхідно створити науково-методичну основу для розробки і використання прогностичних показників, які спрямовані на прийняття рішень стосовно планування використання та охорони земель. Виконання таких заходів сприятиме покращенню державної земельної політики, прискоренню земельної реформи в країні та цивілізованому розв'язанню проблем у ній.

#### Список використаної літератури:

1. Дорош О.С. Теоретико-методологічні засади територіального планування землекористування : [монографія] / О.С. Дорош. – Херсон : Грінь Д.С., 2012. – 434 с.
2. Ковалів О.І. Державний землеустрій як основний інструмент здійснення земельної та аграрної реформ / О.І. Ковалів // Організаційно-економічні трансформації в аграрному виробництві : зб. матеріалів дванадцятих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників (25–26 лютого 2010 р.) – К. : ННЦ ІАЕ, 2010. – С.173–178.
3. Ковтун О.М. Планування використання і охорони земель як функція державного управління у сфері земельних відносин / О.М. Ковтун // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – № 3 – С.1–5.
4. Кошкин А.И. Государственное регулирование земельных отношений за рубежом / А.И. Кошкин. – М. : ВШПП, 2001. – 38 с.
5. Кирсанов В.А. Прогнозирование использования земельных ресурсов / В.А. Кирсанов – Х., 1984. – 184 с.
6. Мартин А.Г. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ / А.Г. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 2. – С. 30–36.
7. Сохнич А.Я. Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки : [монографія] / А.Я. Сохнич. – Львів : НВФ «Українські технології», 2002. – 252 с.

#### **Свиридова Е. В. Планирование в системе государственного управления земельными ресурсами страны**

*В статье определены роль и место системы планирования использования земельного фонда страны в государственном управлении земельными ресурсами. Обоснована необходимость разработки прогнозов и внедрение планового подхода к распределению и использованию земельных ресурсов на государственном, региональном и местном уровнях.*

**Ключевые слова:** государственное управление земельными ресурсами, государственное планирование использования земель, земельные отношения, земельная реформа, рациональное использование и охрана земель, землеустройство.

#### **Sviridova O. V. Planning in the system of state management of land resources of the country**

*The role and place of the planning system of using the country's land in the public land management are defined in the article. The necessity of development of forecasts and the introduction of a planned approach to the allocation and use of land resources at the national, regional and local levels are substantiated.*

**Key words:** state land administration, state land use planning, land tenure, land reform, rational use and protection of lands, land management.