

УПРАВЛІННЯ
МІСЬКИМ
ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

URBAN
LAND
MANAGEMENT

I. NOVAKOVSKA

URBAN
**land
management**

Kyiv
Agrarna nauka
2016

I.O. НОВАКОВСЬКА

УПРАВЛІННЯ
МІСЬКИМ
ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

Київ
Аграрна наука
2016

УДК
ББК
Н

*Рекомендовано до друку
вченою радою Інституту агроекології і природокористування НААН
16 серпня 2016 р. (протокол № 5)*

Рецензенти:

Г.Д. Гуцуляк, член-кореспондент НААН, доктор економічних наук, професор, Інститут сільського господарства Карпатського регіону НААН;

В.В. Горлачук, доктор економічних наук, професор, Чорноморський національний університет імені Петра Могили;

Д.І. Бабміндра, доктор економічних наук, професор, Запорізький національний університет

Новаковська І.О.

Н **Управління міським землекористуванням: монографія.** – К.: Аграр. наука, 2016. – 304 с.

ISBN 978-966-540-419-4

У монографії системно досліджуються теоретичні основи формування структури міського землекористування за соціально-економічними функціями, видами економічної діяльності, власнісним статусом та нормативно-правове забезпечення розвитку землекористування міст. Обґрунтовано концептуальні засади управління міським землекористуванням, функціонування системи охорони міських земель, основні принципи та напрями прогнозування землекористування міст, організаційно-економічні механізми удосконалення процесу використання земель у контексті децентралізації влади.

Визначено механізми розвитку системи оцінки земель, збереження ландшафтно-рекреаційного комплексу міст, удосконалення громадського контролю за використанням та охороною земель, оцінки параметрів землекористування мегаполісів. Запропоновані методологічні основи та методичні положення розроблення планів земельно-господарського устрою міст, складання проектів впорядкування територій для містобудівних потреб, оцінки ефективності міського землекористування.

The author investigates in the monography system theoretical fundamentals of formation of structure of urban land management according to social and economic functions, kinds of economic activities, proprietary status and legislative support of development of land tenure of cities. Conceptual principles are substantiated of urban land management, as well as functioning of system of protection of city lands, main principles and directions of forecasting land tenure of cities, organizational-and-economic mechanisms of improvement of process of use of lands in a context of decentralization of authority.

Mechanisms of development of system of evaluation of lands, preservation of landscape-and-recreational complex of cities, improvement of public control over the use and protection of lands, assessment of parameters of land tenure of megacities are specified. Methodological basis and methodical rules on development of plans of land-and-economic arrangement of cities, design of accomplishment of territories for town-planning needs, estimation of efficiency of city land tenure are offered.

УДК
ББК

ISBN 978-966-540-419-4

© І.О. Новаковська, 2016
© Державне видавництво
«Аграрна наука» НААН, 2016

Зміст

ВСТУП	9
-------------	---

РОЗДІЛ

1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ СТРУКТУРИ МІСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ	14
1.1. Функції міського землекористування за видами економічної діяльності	14
1.2. Формування і розвиток міського землекористування за правами власності	29
1.3. Соціально-економічні функції міського землекористування	40
1.4. Нормативно-правове забезпечення розвитку міського землекористування	52

РОЗДІЛ

2

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ	72
2.1. Загальна характеристика і склад земель у межах міст	72
2.2. Критерії розмежування земель державної та комунальної власності	84
2.3. Організація орендних відносин та строки оренди земель міст	100
2.4. Платність землекористування та розвиток системи оцінки міських земель	110
2.5. Управління земельними відносинами	122

РОЗДІЛ

3

СИСТЕМА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ МІСТ	134
3.1. Організаційно-правові засади охорони міських земель	134
3.2. Еколого-економічні механізми охорони ландшафтно-рекреаційного комплексу міст	141
3.3. Контроль за використанням та охороною земель	155

РОЗДІЛ

4

АНАЛІЗ ЕКОНОМІЧНОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО ТА СОЦІАЛЬНОГО СТАНУ ТА ПРОГНОЗ РОЗВИТКУ МІСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ	168
4.1. Методичні підходи щодо критеріїв економічної, екологічної та соціальної оцінки землекористувань	168
4.2. Розвиток деградаційних процесів у міському землекористуванні та їх оцінка	178
4.3. Основні принципи та напрями прогнозування міського землекористування	193
4.4. Комплексна оцінка параметрів землекористування міста Києва	205

РОЗДІЛ

5

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНІ МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МІСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ	231
5.1. Сутність механізмів удосконалення організаційного та економічного процесів територіальної організації влади	231
5.2. Земельно-господарський устрій міст і впорядкування їх територій для містобудівних потреб	249
5.3. Оцінка ефективності міського землекористування	262
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	277

Content

INTRODUCTION	12
--------------------	----

SECTION

1

THEORETICAL BASIS FOR FORMATION OF STRUCTURE OF URBAN LAND MANAGEMENT	14
1.1. Functions of city land tenure by kinds of economic activities	14
1.2. Formation and development of city land tenure according to property rights	29
1.3. Social and economic functions of city land tenure	40
1.4. Legislative support of development of city land tenure	52

SECTION

2

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF URBAN LAND MANAGEMENT	72
2.1. General characteristics and structure of lands within the limits of cities	72
2.2. Criteria of delimitation of lands of the state and municipal property	84
2.3. Organization of rent relations and rent time of city lands	100
2.4. Payment for land and development of system of evaluation of city lands	110
2.5. Management of land relations	122

SECTION

3

SYSTEM OF PROTECTION OF CITY LANDS	134
3.1. Organizational-legal principles of protection of city lands	134
3.2. Ecological-and-economic mechanisms of protection of landscape-and-recreational complex of cities	141
3.3. Control over the use and protection of lands	155

SECTION

4**ANALYSIS OF ECONOMIC, ECOLOGICAL AND SOCIAL STATUS AND THE FORECAST FOR FURTHER DEVELOPMENT**

OF URBAN MANAGEMENT	168
4.1. Methodical approaches concerning criteria of economic, ecological and social assessment of land tenure	168
4.2. Development of degradation processes in city land tenure and their assessment	178
4.3. Main principles and directions of forecasting city land tenure	193
4.4. Complex assessment of parameters of land tenure of Kiev	205

SECTION

5**ORGANIZATIONAL-ECONOMIC MECHANISMS OF IMPROVEMENT OF URBAN LAND MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION OF AUTHORITY**

231	
5.1. Essence of mechanisms of improvement of organizational and economic processes of territorial organization of authority	231
5.2. Land-and-economic structure of cities and accomplishment of their territories for town-planning needs	249
5.3. Assessment of efficiency of city land tenure	262
LIST OF THE CITED SOURCES	277

Вступ

Конституція України, що прийнята 28 червня 1996 року, вперше за всю історію країни визнала землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Встановлено, що від імені Українського народу право власника на землю здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Роль землі у розвитку суспільного виробництва є визначальною для багатьох галузей економіки, а також просторовим базисом розміщення всіх галузей народного господарства і розселення населення. На землях міст, які складають лише 2,2 % загальної площі держави, зосереджено біля $\frac{3}{4}$ основних виробничих фондів країни та проживає дві третини її населення. Вказана концентрація, функціонування виробництв високих класів шкідливості та автомобілізація зумовили надмірне техногенне навантаження на міські території. Шкідливими викидами забруднюються атмосферне повітря, ґрунтовий покрив, ліси, водні об'єкти. Виробничі та побутові відходи, що майже не утилізуються, займаючи значні земельні площі, негативно впливають на здоров'я населення.

Земля у містах є ресурсом багатофункціонального використання, який в умовах існування різних форм власності на землю, характеризується обмеженістю і як просторово-територіальний базис міського розвитку потребує особливої охорони, ощадливого використання та недопущення необґрунтованого антропогенного впливу.

Стратегія і тактика гармонійного розвитку виробничого та природно-ресурсного потенціалу міст, у зв'язку з викладеним, повинні спрямовуватися на всебічну раціоналізацію землекористування, основними критеріями функціонування якого мають бути: пріоритет вимог екологічної безпеки, додержання гарантій прав на землю, забезпечення ефективного використання та охорони земель.

Екологізація міського землекористування повинна зосереджуватися на формування еколого-безпечних сельбищних і виробничих зон, організацію об'єктів природно-заповідного фонду та земель рекреаційного призначення, дотримання правового режиму викорис-

тання, збереження та відтворення ландшафтів, лісів, акваторій водних об'єктів.

В умовах ринкової економіки однією із головних цілей державної політики у сфері земельних відносин у містах є створення умов для перетворення земельно-ресурсного потенціалу у потужний самодостатній фактор економічного розвитку. Це обумовлює необхідність суттєвого удосконалення системи управління міським землекористуванням і застосування таких економічних важелів та інструментів управління як ринкова вартість землі, земельна рента, оподаткування земель на засадах їх ринкової вартості.

Як відомо, в Україні змінилася демографічна ситуація, зростають негативні тенденції щодо скорочення загальної чисельності населення, погіршується співвідношення демографічних і соціальних груп. Розвиток групових форм розселення недостатньо регулюється.

Із-за відсутності актуалізованої містобудівної документації (генпланів, детальних планів, зонінгу) та методичної незабезпеченості землевпорядних робіт щодо земельно-господарського устрою міст та упорядкування територій для містобудівних потреб, загострилися процеси розміщення об'єктів та відведення відповідних земельних ділянок. Для міського будівництва займаються ділянки лісів, сквери, площі інших зелених насаджень, відсутнє резервування земель під майбутні державно- та соціально-важливі об'єкти.

Удосконалення управління міським землекористуванням пов'язане з необхідністю дослідження проблем формування його науково обгрунтованої структури, розвитку системи платності використання земель, орендних відносин, земельного ринку, напрацювання еколого-економічних механізмів охорони ландшафтно-рекреаційного комплексу міст, організації належного здійснення самоврядного і громадського контролю за використанням та охороною земель.

Особливої актуальності в ринкових умовах набули проблеми розроблення методологічних основ економічної, екологічної та соціальної оцінки міського землекористування та прогнозування його розвитку, регулювання рівня економічної ефективності використання земель, земельно-господарського устрою міст.

Автор, починаючи з 2005 року провадить дослідження наукових основ управління міським землекористуванням та землями інших не-сільськогосподарських галузей, включаючи перелічені вище проблеми, брала безпосередню участь у розробленні відповідних законодавчих актів, наукових програм використання та охорони земель міст і концепцій розмежування міських земель, методик і рекомендацій під

час роботи у Київському інституті земельних відносин Київради, а пізніше у Національному авіаційному університеті та Інституті агро-екології і природокористування НААН.

Результати наукового дослідження, що викладені у цій монографії, пропонуються до уваги вчених, фахівців-практиків, викладачів та студентів вищих навчальних закладів, працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Звертаюся зі словами щирої подяки до наукового консультанта, члена-кореспондента НААН, доктора економічних наук, професора Добряка Д.С., а також до рецензентів - члена-кореспондента НААН, доктора економічних наук, професора Г.Д. Гуцуляка, докторів економічних наук, професорів Д.І. Бабміндри, В.В. Горлачука за надану допомогу, зауваження і поради щодо поліпшення тексту рукопи

Introduction

The Constitution of Ukraine which was adopted on June, 28, 1996, for the first time in the history of the state had recognized the land as the basic national property which was under special protection of the state. It was fixed that on behalf of Ukrainian people the right of the owner to the land had organs of the government and institutions of local government.

The role of land in development of social production is the determining one for many branches of economy, and also is spatial basis of disposition of all branches of national economy and settlement of the population. About 3/4 of basic production assets of state and 2/3 of its population is concentrated on city lands which make only 2,2% of total area of the state. The specified concentration, functioning of productions with high classes of harm and automobilization have caused excessive technogenic load on city territories. Harmful emissions pollute atmospheric air, soil covering, woods, and water objects. Industrial and household wastes (which are not utilized almost, and which occupy significant land areas), negatively influence health of the population.

The land in cities is a resource of multipurpose use which in conditions of different patterns of ownership on the land is characterized by limitation and as the spatially-territorial basis of city development requires special protection, zealous use and decrease of unreasonable anthropogenous influence.

Strategy and tactics of harmonious development of industrial and nature-and-resource potential of cities, in connection with stated, should go to all-round rationalization of land tenure, which basic criteria of functioning should be: priority of requirements of ecological safety, observance of rights to the land, maintenance of effective use and protection of lands.

Implementation of ecological principles into city land tenure should promote formation of ecologically-safe settlements and industrial zones, organization of objects of nature-and-reserve fund and lands of recreational purpose, observance of legal regime of use, preservation and reproduction of landscapes, woods, aquatories of water objects.

In conditions of market economy one of the main objectives of state policy in sphere of land relations in cities should become creation of conditions for transformation of land-and-resource potential to the powerful self-sufficient factor of economic development. It demands necessity of essential improve-

ment of control system of city land tenure and application of such economic levers and tools of management as market cost of the land, land rent, taxation of lands on the basis of their market cost.

As it is known, demographic situation has changed in Ukraine. Negative tendencies concerning reduction of aggregate number of population increase, ratio of demographic and social groups worsens. Development of group forms of settlement is insufficiently regulated.

Because of absence of staticized town-planning documentation (general plans, detailed plans, zoning) and methodical neediness of land-works concerning land-and-economic arrangement of cities and accomplishment of territories for town-planning needs, the processes of disposition of objects and allocation of the corresponding lands aggravated. For city construction they use plots of woods, squares, areas of other green plantings, there is no reservation of lands under the future state and socially-important objects.

Improvement of urban land management is connected to the necessity of research of problems of formation of its scientifically proved structure, development of system of payment for use of lands, rent relations, land market, elaboration of ecological-and-economic mechanisms of protection of landscape-recreational complex of cities, organization of appropriate realization of self-management and public control over the use and protection of lands.

Special urgency in market conditions have the problems of development of methodological basis for economic, ecological and social assessment of city land tenure and forecasting its development, regulation of the level of economic efficiency of use of lands, land-and-economic arrangement of cities.

The author, since 2005 has conducted researches in scientific basis of urban land management and of lands of other non-agricultural use, including listed above problems. She took part in development of corresponding legislative acts, scientific programs of use and protection of lands of cities and concepts of delimitation of city lands, techniques and recommendations during her work in Kiev institute of land relations of Kyivrada, and later in National Aviation University and Institute of agroecology and environmental management of NAAS.

Results of scientific research which are stated in this monography are brought to attention of scientists, experts, teachers and students of higher educational institutions, workers of authorities and institutions of local government.

I address with words of sincere gratitude to scientific adviser, correspondent member of NAAS, Doctor of Economics, professor D.S. Dobriak, and also to reviewers - correspondent member of NAAS, Doctor of Economics, professor G.D. Gutsuliak, to Doctors of Economics, professors D.I. Babmindra, V.V. Gorlachuk for the help, remarks and advices concerning improvement of the text of the manuscript and its preparation for publication.

1.1. Функції міського землекористування за видами економічної діяльності

Міста – сучасні центри економічного зростання – протягом усього ХХ ст. були магнітом тяжіння потоків людей з сільської місцевості, які сподівалися отримати вищий рівень життя і великий спектр можливостей для кар’єрного зростання та самоосвіти. Водночас безперервне зростання міст стало джерелом загострення екологічних проблем. Все гостріше постає проблема нестачі земель. Очевидно, що міста підійшли до межі можливостей зростання і потребують інноваційних стратегій розвитку.

Функції міст формуються і видозмінюються на протязі всієї історії їх розвитку та завжди мають певний вплив на прилеглі території. Разом з тим вони багато в чому визначають головні риси самого міста (планувальну структуру, транспортну, технічну і соціальну інфраструктуру і, в цілому, зовнішність міста), впливають на чисельність населення, його склад і професійну структуру [329, 332].

Актуальним завданням в Україні в сучасних умовах розвитку є забезпечення облаштування територій міст та інших поселень таким чином, щоб створити сприятливе середовище життєдіяльності населення, запобігти негативному впливу на навколишнє природне середовище та здоров’я людини.

Концепція сталого розвитку поселень, сприйнята світовою спільнотою, покликана забезпечити сприятливе середовище життєдіяльності населення за рахунок екологічної реконструкції міського землекористування, приміських зон, розширення мережі національних, регіональних і муніципальних систем регульованого використання рекреаційних територій, рекультивациі земель виробничих зон тощо. [78, 165, 335]

Однією з основних проблем, яку необхідно вирішувати на всіх рівнях проектування розвитку міської території, є організація місько-

го землекористування. Оскільки міська територія є, по суті, обмеженим ресурсом, який використовується містами, можна вважати, виходячи із принципу найкращого використання, що рівень реалізації міських функцій буде вищим за тим варіантом, при якому вартість ресурсу вища, краще використовує властивості міського середовища та економічно більш ефективна [328].

Історична наука свідчить про стійкість феномену фокусів соціально-економічної активності протягом останніх тисячоліть на всій заселеній території земної кулі. Сама поява цивілізації пов'язана з виникненням міст, які вже тоді були місцем концентрації вищих соціально-економічних функцій: адміністративне і військове керівництво, релігія, культура, матеріальне виробництво, інновація, різні види послуг (у тому числі й інформаційних). Перехід від абстрактної непросторової економічної картини до реального економічного простору вимагає визначення міст як деяких соціально-економічних сутностей [86].

Земельні ресурси міста є ресурсом багатофункціонального використання, виступаючи фактором, що забезпечує взаємозв'язок усіх процесів, що відбуваються в місті. Зараз міста зосереджують на своїй території велику частину населення країни і, отже, в них концентрується економічний, фінансовий і трудовий потенціал, чим визначається складність механізму управління містом. У свою чергу, створення на території міста ефективної системи землекористування може забезпечити комплексне вирішення екологічних, економічних і соціально-політичних проблем, тісно переплетених між собою. Питання раціонального використання земель протягом тривалого періоду часу є предметом наукової дискусії. Однак єдиного поняття раціонального землекористування досі не вироблено [110].

Однією з головних цілей земельної політики є підвищення ефективності використання земельних ресурсів, створення умов для перетворення його на потужний самостійний фактор економічного розвитку міста. Тому ефективне управління земельними ресурсами має включати в себе такі економічні інструменти:

- ринкову вартість землі;
- ренту земельних ділянок;
- оподаткування землі на основі її ринкової вартості.

З представленої структури економічних інструментів пріоритетною є економічна оцінка земельних ресурсів, результатом якої є їх вартість. Вартість землі впливає на вид її функціонального використання. Висока ціна землі веде до високої концентрації на ній комер-

ційної нерухомості, що і відбувається в центральних частинах міст. Це, в свою чергу, сприяє перенаселеності найбільш цінних територій, їх транспортному перевантаженню. Використання таких земель стає неефективним.

Як відомо, основним показником, що віддзеркалює цінність земель міст, є рівень земельної ренти [156, 319, 346]. Земельна рента виступає у формі абсолютної ренти і диференціальної ренти. Абсолютна земельна рента – це один з видів доходу від власності на землю, плата, яка здійснюється власнику за дозвіл застосовувати капітал до землі; сплачується орендарем абсолютно з усіх ділянок землі. Диференціальна рента – додатковий дохід, що отримується від використання землі. Вона існує у двох формах: диференціальна рента I і диференціальна рента II. Джерелами диференціальної ренти I в містах є відмінності щодо місць розташування ділянок землі щодо ділового центру міста, ринків збуту, транспортних шляхів. Диференціальна рента II пов'язана з додатковими вкладеннями капіталу в одну і ту саму ділянку, що забезпечують отримання додаткового прибутку. Рента, як і ринкова вартість, є індикатором цінності земельної ділянки в масштабах міста. Взаємозв'язок цих двох показників відбувається через ставку капіталізації. Капіталізована рента дорівнює ринковій вартості земельної ділянки.

Оподаткування земельних ділянок здійснюється на даний момент на базі нормативної вартості земельних ділянок і обчислюється у відсотках від неї. Таке обчислення податку не відображає реальної ситуації на ринку землі, оскільки нормативна оцінка не завжди близька до ринкової. При більш прозорому механізмі розрахунку як самого податку, так і його бази земельний податок міг би стати ефективним регулятором земельного ринку, на підставі якого відбувався б розподіл земельних ділянок у місті. Для цього необхідно, щоб базою для розрахунку податку на землю стала ринкова вартість.

Економічні інструменти, що базуються на екологічних, правових та організаційних інструментах управління, повинні забезпечити адекватну оцінку земельних ресурсів міста, а також дозволити збудувати правильний еколого-економічний механізм міського землекористування. Структуру еколого-економічного механізму землекористування визначають «як сукупність функціональних підсистем, що сприяють досягненню узгодження економічних, екологічних і соціальних інтересів різних суб'єктів господарювання» [111]. Еколого-економічний механізм землекористування як одна з підсистем механізму раціонального землекористування повинен забезпечити ви-

користання землі відповідно до її економічної цінності і одночасно стати істотним фактором охорони земель від деградації. Крім того, раціональне землекористування, що базується на економічній оцінці земельних ресурсів міста, сприяє збільшенню надходжень до міського бюджету міста коштів від справляння податку і орендної плати за користування землею, при здійсненні операцій купівлі-продажу об'єктів муніципальної власності, забезпечує приплив інвестицій у містоутворюючі і містообслуговуючі галузі.

Застосування такого економічного інструменту земельної політики, як оцінка, виправдане в умовах диференційованої за формами власності економіки України і ефективно з точки зору актуалізації на рівні міста проблем раціонального землекористування, містобудування, оптимізації доходів і витрат муніципального бюджету, розвитку інвестиційної політики міста.

У сучасних умовах земельно-ресурсний потенціал в економіці міста використовується поки ще вкрай неефективно, його роль істотно недооцінюється. У свою чергу, ступінь ефективності використання міських земельних ресурсів є важливою складовою загальної політики розвитку міста, залежно від результату якої місто може просуватися по шляху економічного і соціального прогресу.

При плануванні міського землекористування в сучасних умовах необхідно враховувати такі вимоги:

- поєднання інтересів суспільства і законних інтересів правовласників земельних ділянок і громадян, які проживають на даній території;
- пріоритет екологічних вимог над економічною доцільністю використання земель;
- диференційований підхід до встановлення правового режиму земель з урахуванням природних, економічних, соціальних та інших факторів;
- пріоритет збереження особливо цінних сільськогосподарських угідь і земель особливо охоронюваних територій;
- збереження єдності земельних ділянок і міцно пов'язаних з ними об'єктів нерухомості;
- запобігання негативних (шкідливих) впливів на здоров'я населення;
- ефективно та повне використання земельного і економічного потенціалу адміністративного району;
- наукову обґрунтованість, екологічну, економічну і соціальну ефективність намічених заходів.

Місто має і природну складову, оскільки воно розміщується на певній території з певним ландшафтом та іншими географічними характеристиками. Воно включене в природне середовище, відчуває її вплив і саме впливає на неї [342].

Таким чином, управління містом та його розвитком передбачає комплексний вплив на всі компоненти соціальної інфраструктури з урахуванням усіх її функцій (комунікаційної, правової, економічної, освітньої та культурно-естетичної) [3].

Як основні виділялися такі проблеми:

- відсутність єдиного розвиненого торгово-ділового центру міста з пішохідною зоною;
- транспортне навантаження, проблеми з паркуванням;
- зниження відвідуваності існуючих магазинів;
- зниження інвестиційної привабливості району;
- погіршення екологічної ситуації (загазованість);
- зниження ринкової вартості земель та нерухомості;
- зниження доходів бюджету (податки від земель і нерухомості, оренда державного майна).

При вирішенні зазначених проблем необхідно усвідомлювати, що найбільш важливою з них є падіння ринкової вартості земель та нерухомості. Рішення, результатом якого буде зростання вартості земель міста, прямо або частково допоможе усунути і інші існуючі проблеми.

Застосування традиційних методів, що спираються тільки на дозвільний характер землекористування і пряме адміністрування в рамках прийнятих в радянський період містобудівних схем, втратило свою ефективність і не досягає поставлених цілей у зв'язку зі змінами системи спонукальних стимулів, які сприяють тому чи іншому варіанту освоєння території.

Отже, необхідно забезпечити розвиток методів оптимізації землекористування, які дозволяють застосовувати гнучкі моделі земельних відносин. Вирішити перераховані питання можна, створивши систему еколого-економічного управління міським землекористуванням, мета якої полягає в реалізації єдиних методичних принципів проведення земельної та екологічної політики, яка дозволяє економічними і правовими інструментами здійснювати регулювання землекористування, спрямоване на вирішення проблем сталого розвитку території.

Механізм управління земельними ресурсами міста, спрямований на урахування екологічної складової, може бути охарактеризований схемою, що складається з блоків, зображених на рис. 1.1.

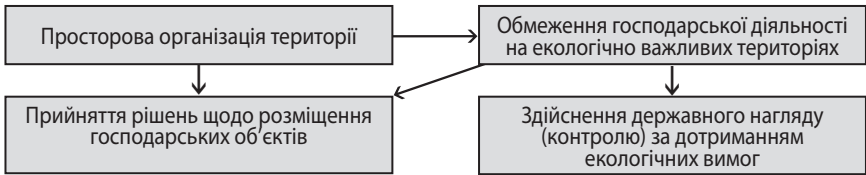


Рис. 1.1. Еколого-економічний механізм регулювання системи міського землекористування

Перші два блоки представленого механізму обґрунтовують ланку для застосування екологічно спрямованих методів впливу на землекористувачів, об'єднаних у третьому і четвертому блоках. В основі концепції створення системи еколого-економічного управління міським землекористуванням повинні лежати такі положення:

1. Питання охорони природи в умовах функціонування ринку нерозривно пов'язані з регулюванням землекористування і можуть вирішуватися методами земельної (містобудівної політики).

2. Питання збереження природно-ресурсного потенціалу пов'язані з підвищенням ефективності використання земель, що виражається в збільшенні віддачі від використання інвестиційно-привабливих земельних ділянок при одночасному збереженні потенціалу територій, які є культурною і природною спадщиною.

3. Основними критеріями ефективності використання земель є ринкова вартість земель і загальна економічна цінність природних територій, а також потенційні збитки різного рівня, викликані заподіянням екологічного збитку. Для цього потрібен розвиток методології оцінки земельних ресурсів і екологічних функцій екосистем.

4. Домагатися поставлених цілей екологічно орієнтованої земельної політики в умовах ринку можна економічними методами, заснованими на встановленні земельних платежів, адекватних земельній ренті, а також ренті від використання асиміляційного потенціалу (плата за забруднення) і відшкодування заподіяного екологічного збитку.

Основними принципами формування системи еколого-економічного управління міським землекористуванням є:

- регулювання землекористування методами ринкового характеру – введення податків, штрафів, економічних санкцій або пільг;
- регулювання землекористування за допомогою жорстких адміністративних норм і правил, а також встановлення обмежень щодо використання певних територій, наприклад, заборона будівництва, зміни фасадів, вирубки дерев і ін.

- поєднання ринкових та адміністративних методів регулювання землекористування.

З позицій землезнавства, міські землі – найважливіша частина міського середовища, що характеризується простором і рядом інших важливих компонентів: рельєфом, кліматом, ґрунтами, рослинністю, надрами, водами, будівлями, спорудами і комунікаціями, відмежована від інших земель і є базисом для проживання, праці та відпочинку населення і для розміщення та функціонування виробничих та інших підприємств, організацій і установ [302]. У містах земля багата «поліпшеннями», тобто додатковими об'єктами, які розташовані на землі й тісно з нею пов'язані.

В умовах міста земля як природний ресурс – не стільки засіб виробництва, скільки просторово-операційний базис для проживання населення і розміщення різноманітних міських об'єктів (житлового, промислового, культурно-побутового та іншого призначення) з усіма можливими наслідками. Міська земля як ресурс термінологічно близька до поняття «території», проте характеризується тривимірністю і ознакою обсягу. Об'єктивні умови міського середовища призводять до того, що міське землекористування має специфічні особливості порівняно із землями в широкому сенсі. До головних особливостей міських земель порівняно з іншими землями належать:

- різноманіття цілей використання (поліфункціональність), малий розмір міських землекористувань;
- просторова концентрація об'єктів нерухомості;
- підвищене значення підземного простору, його висока освоєність спорудами і комунікаціями;
- високий ступінь техногенного, антропогенного впливу на землі всіх видів функціонального призначення;
- високий ступінь закритості природної поверхні земель більшості видів функціонального призначення;
- дуже жорстка функціональна взаємозалежність стану земельних ділянок один від одного.

Як наслідок, в умовах міста більш високі вимоги до точності визначення їх меж і площ. Необхідно відзначити, що права землекористувачів, які змушені діяти в жорстких умовах міського середовища, об'єктивно обмежуються, оскільки їх воля і наміри не повинні протистояти місцевим, загальноміським, регіональним і державним інтересам. Тому, на відміну від сільської місцевості, питання про приватну власність на землю не ключове для вирішення міських проблем. У місті надзвичайно складно забезпечити права власників щодо воло-

діння та розпорядження належними їм земельними ділянками, тому оптимальна форма землекористування в місті – оренда.

Функції земель у місті диктуються функціями самого міста як складного соціально-економічного явища. Поняття міських функцій як різних видів діяльності на міській території сходять до праць Ле Корбюзьє, Н.А. Мілютіна і Н.А. Ладовського, а зараз розвивається А.П. Роммом [128, 297]. На першому рівні міські функції поділяють на макрофункції, або групи видів діяльності, на другому – на базові функції. До основних функцій міських земель відносяться:

- по-перше, земля в місті повинна забезпечувати розселення людей (їх проживання, працю і відпочинок);
- по-друге, на землях міста повинні бути розміщені виробничі та інші міські об'єкти;
- по-третє, міські землі повинні забезпечувати сталий сприятливий стан середовища, що оточує людину;
- по-четверте, вони повинні забезпечувати переміщення ресурсів усередині міста і між містами.

Структурований перелік міських функцій в узагальненому вигляді підготовлений нами на основі раніше згаданих праць і представлений у табл. 1.1.

В рамках системного підходу міські землі – це динамічна підсистема складної природно-техногенної геосистеми «місто», яка взаємодіє з безліччю взаємопов'язаних елементів (грунту, гірські породи, водні об'єкти та ін.), зміна властивостей яких викликає зміну стану взаємодіючих із землями техногенних та природних підсистем. У свою чергу, ці підсистеми чинять зворотний вплив на міські землі, що спричиняє зміну кількісних і якісних характеристик земель.

Міські землі повинні використовуватися в інтересах міста. Однак на практиці так буває не завжди: в США, наприклад, 30–40 % міських земель використовується не в інтересах міст (17 млн акрів – площа міст, з них фактично використовуються під міські потреби лише 11 млн акрів). Землі за межами міста можуть бути резервом для розширення його території, а також виконувати захисну і санітарно-гігієнічну роль; її можна використовувати і як місце відпочинку населення. Ці території раніше виділялися в приміську та зелену зони міста, що підлягають особливій охороні.

Головні ознаки при класифікації – цільове призначення і характер використання. При різних видах аналізу стану земель і для зручності управління міським землекористуванням їх класифікують відповідно до різноманітних критеріїв. Запропоновано ряд класифікацій міських

Таблиця 1.1. Міські базові функції

Групи видів діяльності (міські макрофункції)	Міські базові функції	Міські функції
первинні види (житло)	житло	дачні, садові ділянки, житло індивідуальне дешеве; житло малоповерхове; житло середньоповерхове; житло багатоповерхове; житло багатоквартирне елітне; житло котеджне
вторинні види (виробництво)	промисловість	машинобудування; електроенергетика; чорна та кольорова металургія; хімія і інші небезпечні виробництва; будматеріалів, деревообробна; легка, харчова
третинні види (обслуговування і відпочинок)	комунально-складське господарство, підприємства транспорту і зв'язку	складські підприємства; автотранспортні підприємства, міський пасажирський транспорт; залізничні, авіаційні і автобусні вокзали та станції; автозаправні станції; автосервіс; багатоповерхові і підземні гаражі-стоянки; наземні однорівневі гаражі-стоянки; сільськогосподарські підприємства; комунальне господарство, очисні споруди, звалища
	офіси	кредитно-фінансові та правові установи; комерційні фірми; проектні організації; громадські організації; посольства, консульства, представництва; установи зв'язку, ТБ і радіомовлення, видавництва
	торгівля, громадське харчування, сфера послуг	торгові центри; магазини, громадське харчування; кіоски, павільйони; ринки, ярмарки; готелі; побутове обслуговування населення; автосалони, виставки-продажу; парки розважальні
	освіта, охорону здоров'я, спорт, культура дозвілля	установи освіти; установи охорони здоров'я; установи фізкультури і спорту; великі спортивні комплекси; видовищні установи; клуби, дозвільні центри; великі бібліотеки, музеї; релігійні установи

земель, включаючи мультикритеріальні схеми відповідно до завдань державних служб, які здійснюють державне регулювання землекористування.

Архітектурно-містобудівні класифікації міських земель засновані на поділі території міста відповідно до його функціональної організації; землевпорядні встановлюють категорії, що відповідають основним видам цільового використання; природоохоронні прив'язані до середовищезахисних та середовищеутворюючих властивостей земель (табл. 1.2).

За пропозиціями вчених [332] у загальному вигляді функції міст можна представити таким чином: адміністративні, наукові, культурні, транспортні, торгові, рекреаційні, туристичні, промислові, воєнні, політичні, управлінські, освітні, фінансові, креативні, інформаційно-комунікаційні, консалтингові тощо. Особливо слід згадати про столічні функції, які, як правило, властиві багатфункціональним старим містам. Однак для виконання таких функцій іноді використовуються нові побудовані поселення або старі поселення, що мають обмежений набір функцій і велику кількість населення. Зміна осно-

Таблиця 1.2. Екологічні (середовищезахисні та середовищеутворюючі) функції міського землекористування

Міські землі	Економічні функції
Забудовані	Практично відсутні
Забруднені: <i>непроникні</i>	Збереження біопродуктивного потенціалу; захисний бар'єр від забруднення для підземних вод і материнської породи
<i>проникні</i>	Збереження біопродуктивного потенціалу; сорбція забруднюючих речовин; регулювання газового складу атмосфери (функція ослаблена)
Водопокриття	Формування мікроклімату
Грунтопокритті <i>з рослинним покривом</i>	Забезпечення зростання рослин і основа біопродуктивності; сорбція забруднюючих речовин; захисний бар'єр від забруднення для водних об'єктів та материнської породи
<i>без рослинного покриву</i>	Збереження біопродуктивного потенціалу; сорбція забруднюючих речовин; захисний бар'єр від забруднень для водних об'єктів і материнської породи; регулювання газового атмосфери
Порушені	Збереження біопродуктивного потенціалу; сорбція забруднюючих речовин; захисний бар'єр від забруднень для водних об'єктів і материнської породи; регулювання газового атмосфери (функції ослаблені)

вних функцій міст України, поява нових для багатьох з них пов'язані з таким важливим фактором, як відкритість до зовнішніх взаємодій і зовнішніх впливів. З'явилися в містах іноземні фірми, корпорації, посольства або генеральні консульства. І все ж відбулися докорінні зміни функцій міст України, обумовлені в основному розпадом СРСР і трансформаційними процесами в економіці держави.

За останні роки значно зменшилася чисельність населення України внаслідок природного його скорочення і зовнішніх міграцій, анексії Автономної Республіки Крим, терористичних дій на Донбасі. Загострилися диспропорції в соціально-економічному розвитку регіонів, міст і сіл за більшістю показників. Посилилися диспропорції в структурі економіки, збільшився вплив господарських структур, орієнтованих на використання природних ресурсів, здійснювалися хвильові коливання переміщення населення в міські поселення і назад – у сільські.

На думку Д.В. Сацького [299], дуже гострою є проблема нерационального використання земельних ресурсів у містах у зв'язку з високою концентрацією виробництв різного рівня шкідливості, пришвидшеними темпами урбанізації, відсутністю чіткого й довгострокового плану освоєння територій і впорядкування існуючих. Він виділяє при плануванні міського землекористування дві важливі функції – регулювання й розвиток. Функцію регулювання він вбачає в наданні уповноваженими органами державної влади дозволів на ведення того чи іншого виду діяльності відповідно до плану землекористування. У свою чергу, функція розвитку передбачає визначення напрямів розвитку міст та інфраструктури, створення сприятливого інвестиційного клімату, збереження і поліпшення стану довкілля тощо. Такий підхід до визначення функцій міського землекористування можна підтримати, але він потребує додатково-го класифікаційного розподілу.

Загальновідомо, що вихід з економічних криз знаходили через перебудову економіки міст і зміну їх функцій. Прикладів є багато як у Європі, так і в Америці. Для України давно назріла зміна парадигми розвитку економіки і перехід на збалансований економічний, соціальний і екологічний розвиток (*Sustainable development* – сталий розвиток). Це викликано змінами відносин до компонентів природи і в цілому до середовища проживання людини. Промислові міста України, в основі яких знаходиться переробка сировини, при насиченні їх автомобілями стають все менше придатними для життя людей. І молоді люди, використовуючи Болонський процес навчання, вже не

хочуть жити в таких містах. Та й старше покоління вважає за краще жити на дачних ділянках [332].

Відповідно до дослідницької доповіді щодо міського і просторового планування та архітектурно-будівельного проектування [356] визначено такі позиції розвитку міст:

- процес міського планування повинен бути інклюзивним та справедливим і служити загальному благу;
- необхідно залучити до міського та територіального планування різні верстви населення, особливо бідних, жінок, молодь і маргінальні групи;
- слід розробляти і впроваджувати політику і нормативи, що сприяють соціальній інтеграції та багатофункціональному землекористуванню;
- сприяти охороні прав власності, доступності земельних ділянок та придбання майнових прав, а також полегшувати доступ до фінансування для малозабезпечених домогосподарств;
- реконструювати неофіційні житлові райони і інтегрувати їх в міста за рахунок систем повідомлення, розміщення установ і комунальних служб, надання можливостей розвитку.

Ефективне міське планування передбачає врахування безлічі аспектів, у тому числі просторових, інституційних і фінансових, зокрема:

- забезпечення географічного зв'язку і узгодженості реалізації планів землекористування, основних послуг і об'єктів інфраструктури;
- виявлення, збереження і розвиток об'єктів культурної та природної цінності в процесі міського і територіального планування;
- поєднання планування і проектування з фінансовими механізмами, котрі спиралися б на відповідні правила і нормативи;
- забезпечення готовності нинішніх міст до катаклізмів і змін клімату, передбачаючи таку готовність у нових районах міст і у планах з модернізації, відповідно до Рамкових планів Сендай щодо зниження ризику катастроф.

Функціональний розподіл міського землекористування за видами економічної діяльності в провідних країнах світу базується на двох основних позиціях:

1) для того, щоб міському землекористуванню ефективно функціонувати, всі потреби своїх громадян повинні бути дотримані;

2) для того, щоб зробити це, муніципальна влада розподіляє міське землекористування на шість функцій використання земель.

Класичний розподіл функцій міського землекористування в країнах Північної Америки є таким [353]:

- житлове землекористування (Residential Land Use) – 40 %;
- транспортне землекористування (Transportation Land Use) – 32 %;
- інституціональне землекористування (Institutional Land Use) – 10 %;
- землекористування відкритих земель (Open Space Land Use) – 7 %;
- промислове землекористування (Industrial Land Use) – 6 %;
- комерційне землекористування (Commercial Land Use) – 5 %.

Житлове землекористування (Residential Land Use). Місце проживання людей. Тип проживання в регіоні, який базується на щільності житлової забудови, яка визначається:

– кількістю одиниць житла на гектар;

– гектар становить близько 100×100 м (або приблизно розмір двох футбольних полів).

Щільність житлової забудови:

низька

– односімейні будинки, заблоковані будинки і дуплекси;

– менше 30 будинків на гектар.

середня

– таунхауси, малоповерхові квартири;

– від 30 до 100 будинків на гектар.

висока

– висотні квартири;

– більше 100 одиниць на гектар.

Транспортне землекористування (Transportation Land Use). Земельні ділянки, які використовуються для переміщення людей і вантажів з одного місця в інше.

Включає в себе: тротуари, дороги, метро, трамваї, залізничні колії, вантажні двори, аеропорти, причали і будь-які інші земельні ділянки, які використовуються для перевезення.

Інституціональне землекористування (Institutional Land Use). Земельні ділянки, які займають школи, лікарні, державні установи тощо.

Землекористування відкритих земель (Open Space Land Use). Земельні ділянки, які вільні зараз або залишились у природному стані (лісові земельні ділянки), або земельні ділянки, призначені для рекреаційного використання (парки, ігрові майданчики, громадські центри).

Промислове землекористування (Industrial Land Use). Земельні ділянки, які використовуються для промисловості (наприклад заводи, склади, електростанції, або місця видобутку корисних копалин).

Комерційне землекористування (Commercial Land Use). Земельні ділянки, які відводяться для комерційної діяльності. Це включає в себе будь-яке використання земель для покупки, продажу або торгівлі товарами і послугами.

Аналізуючи досвід провідних країн світу слід визначити, яким чином характеризувати земельні відносини міського землекористування в період трансформаційної економіки України. Тут виникає необхідність виділити такі чинники: поява нових суб'єктів землекористування; розмежування державної та комунальної власності; становлення ринків нерухомості; скорочення бюджетних інвестицій в розвиток нерухомості; зростання ролі органів місцевого самоврядування.

На основі цих чинників нами виділено такі основні проблеми міського землекористування в період трансформаційної економіки: ризику вкладень у будівництво для інвестора; сурогатні права користувачів; сурогатні форми взаємовідносин між містом та інвестором; приватизація земельних ділянок під промисловими підприємствами; несформованість земельних ділянок; нероздільність державних і комунальних земель.

Економічні методи будь-якого процесу управління спрямовані на заохочення певних видів діяльності шляхом стимулювання за рахунок фінансового впливу. Забезпечення сталого розвитку територій вимагає застосування методів економічного стимулювання певних видів діяльності. Це потребує створення спеціальних бюджетів» і фондів розвитку територій, забезпечення пільгової політики кредитування та компенсаційних виплат, запровадження системи платного користування природними ресурсами, диференційованого оподаткування нерухомості й економічної діяльності. На території міст, особливо великих, концентруються види економічної діяльності більшості галузей економіки. Деякі з них сприяють сталому розвитку, деякі суперечать йому.

В умовах ринкової економіки поєднуються два протиріччя. З одного боку, створення економічних умов і застосування ринкових механізмів мають забезпечити раціональне використання територій та охорону земель без заходів адміністративного впливу. З іншого – виникає потреба у втручанні держави, спрямованому на забезпечення сталого розвитку і соціальної справедливості. Ринкова економіка пе-

Таблиця 1.3. Функції міського землекористування

Вид землекористування	Якість, в якій використовується земля (у тому числі природні умови та ресурси, пов'язані з даною територією)
Сельбищний	Базис для розселення та життєдіяльності
Виробничо-господарський	Засіб для розміщення і функціонування виробництва
Транспортно комунікаційний	Пересування і перевезення
Рекреаційний	Середовище для оздоровлення та відпочинку
Природоохоронно-середовищотворюючий	Збереження земель у природному вигляді або як середовище для життя рослин і тварин
Водокористування	Використання водних об'єктів
Відходний	Зберігання або переробки сміття
Оборонно-правоохоронний	Розміщення об'єктів оборони та правопорядку, військових навчань тощо
Відсутність землекористування	Невикористання або в якості резерву

редбачає перерозподіл земельних ресурсів за допомогою механізмів, обумовлених функціонуванням відкритого ринку землі та нерухомого майна. Немає сумніву, що в багатьох випадках ринкові механізми є ефективними, але загалом ринкова система, як і будь-яка інша, має певні недоліки. Насамперед, вони пов'язані з соціальною справедливістю та забезпеченістю. В умовах ринкової економіки проблемними можна вважати такі питання землекористування:

- складність забезпечення земельними ресурсами суспільних потреб (об'єкти громадського обслуговування та міського господарства);
- відсутність рівності в розподілі земель, що зумовлена нерівномірністю доходів різних соціальних верств населення;
- монополізм у використанні земель, пов'язаний з обмеженою конкуренцією;
- складність коригування землекористування на умовах приватної власності та, як наслідок, безвідповідальність власників за негативний вплив певних видів землекористування на прилеглі території;
- складність розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури тощо [216].

На основі викладених наукових позицій нами сформовано класифікаційний розподіл функцій міського землекористування за видами економічної діяльності (табл. 1.3).

1.2. Формування і розвиток міського землекористування за правами власності

У системі формування і розвитку міського землекористування найбільш суттєвими є проблеми розмежування земель за формами власності, вибору найбільш ефективного використання земельних ділянок і організації процесу передачі прав на землю.

Реформування економічних і земельних відносин пов'язано з встановленням у містах та інших поселеннях різноманіття форм власності на землю, і, відповідно, із залученням великої кількості міських територій у цивільний оборот, що вимагає масштабної організації ринку послуг у сфері містобудівної діяльності. В умовах роздержавлення земельної власності та створення земельно-майнового ринку способи організації виконання містобудівних робіт істотно змінюються.

Забезпечення необхідного рівня умов проживання є одним із першочергових завдань муніципального управління. З наявних у його розпорядженні економічних інструментів одним із найбільш ефективних є регулювання перерозподілу міського простору між землекористувачами як засобу оздоровлення навколишнього середовища. Воно може бути ефективним лише в разі органічної роботи механізмів ринкового регулювання, за наявності тенденцій до підвищення прибутковості й зниження собівартості. В остаточному підсумку, саме ринок нерухомості формує сучасний простір міста, оскільки саме ринкові сигнали (такі, як споживчий попит) визначають політику інвесторів, що враховує фактори ризику. Проведена політика дозволяє ринку перебудовувати міста з урахуванням економічної доцільності, але міська влада повинна створити оптимальні умови, що стимулюють їх діяльність, шляхом розробки адекватної нормативної бази [225].

Крім механізмів надання земель, важливо забезпечити систему стимулів до ефективного використання міської нерухомості. Не секрет, що сьогодні в багатьох містах кращі землі зайняті промисловими зонами, тоді як житлові райони знаходяться у віддалених від центру місцях. Це призводить до погіршення екологічної ситуації, подорожчання міської інфраструктури, виражається в проблемах транспорт-

ної втоми працюючого населення. Така система землекористування склалася в результаті того, що був відсутній взаємозв'язок плати за земельні ресурси з реальною цінністю земель, їх придатністю для більш ефективного використання. Тільки змусивши користувача і власника платити за землю на основі її дійсної вартості, можна зробити міста зручними і придатними для життя.

Сьогодні очевидно, що необхідно визначати стратегічні напрямки розвитку міст таким чином, щоб ринки земель і нерухомості, що розвиваються, формували планування і розбудову міста. Органи міського управління повинні істотно переглянути свою роль, перейшовши від функції прямого планування міської інфраструктури до функції створення умов, які сприяють ефективній роботі ринкових механізмів.

Загальна лінія формування і розвитку міського землекористування, яка стимулює розвиток ринку земель та житла, повинна бути націлена на:

- поліпшення розвитку міської інфраструктури;
- налагодження чітких процедур виділення і дозволів щодо
- використання земельних ділянок в інвестиційному процесі;
- вирішення проблем прав власника та титулу власності;
- зниження витрат при здійсненні операцій;
- регулювання співвідношення оподаткування з вартістю/ціною;
- подолання труднощів щодо фінансування інфраструктури;
- полегшення доступу до освоєння зручно розташованих земельних ділянок;
- планування забудови з урахуванням екологічних вимог [8].

Найбільш складна проблема муніципальної земельної політики – регулювання землекористування місцевими органами влади з урахуванням інтересів усіх учасників земельних відносин і при цьому забезпечення комплексного розвитку території, що враховує численні екологічні параметри.

Муніципальне регулювання землекористування в загальному сенсі можна визначити як вироблення і апробацію органами місцевого самоврядування системи пільг і обмежень у землекористуванні для суб'єктів земельних відносин, а також контроль за дотриманням регулюючих приписів. Під обмеження підпадають, як правило, «небажані» землекористувачі (екологічно небезпечні об'єкти, апріорі збиткові підприємства та ін.). Однією з основних цілей такого регулювання повинна бути структурна перебудова міської економіки, а в кінцевому підсумку – підвищення якості життя населення. Органи

місцевого самоврядування зобов'язані здійснювати такий вплив на землекористувачів, щоб ті в необхідних випадках змінювали свою поведінку, тобто обирали найбільш ефективні рішення в частині використання земельних ресурсів.

Інакше кажучи, муніципальне регулювання землекористування являє собою складну систему організаційних, правових, економічних та адміністративних важелів, які прямо або побічно впливають на земельні відносини, формують, розвивають і направляють ці відносини в бік правильного поєднання реалізації інтересів до земель приватних осіб, підприємств і в цілому муніципального співтовариства з урахуванням екологічних обмежень.

При міському землекористуванні як при інших видах використання земель законодавство України передбачає такі види прав на земельні ділянки:

- власність;
- постійне користування;
- оренда;
- суперфіцій та емфітевзис;
- обмежене користування чужими земельними ділянками (сервітут);
- інші види.

Земля на території міста може перебувати у державній, комунальній або приватній формах власності. До земель державної власності належать: а) землі атомної енергетики та космічної системи; б) землі під державними залізницями, об'єктами державної власності повітряного і трубопровідного транспорту; в) землі оборони; г) землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом; г) землі лісогосподарського призначення, крім випадків, визначених Земельним кодексом України; д) землі водного фонду, крім випадків, визначених Земельним кодексом України; е) земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, національних галузевих академій наук; є) земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; ж) земельні ділянки, які закріплені за державними професійно-технічними навчальними закладами; з) земельні ділянки, закріплені

за вищими навчальними закладами державної форми власності; і) земельні ділянки, що використовуються Чорноморським флотом Російської Федерації на території України на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; і) землі під об'єктами інженерної інфраструктури загальнодержавних та міжгосподарських меліоративних систем, які перебувають у державній власності.

За визначення А.М. Мірошніченка [153] право власності на землю (земельну ділянку) доцільно визначати як право особи на землю (земельну ділянку), що полягає у можливості найбільш повного панування над нею, з обмеженнями, встановленими законом, або договором, і яке особа здійснює за власною волею, незалежно від волі інших осіб.

Зміст права власності на землю (земельну ділянку) становить повноваження з володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою (стаття 78 Земельного кодексу України, стаття 317 Цивільного кодексу України).

Легального визначення володіння при міському землекористуванні як складової права власності не існує. У спеціальній літературі є різноманітні визначення права володіння земельними ділянками. Так, **право володіння** визначається як: «юридично встановлена можливість гарантування сталості належності відповідних юридично та в натурі (на місцевості) визначених земель і земельних ділянок їхнім суб'єктам згідно з правовстановлюючими документами і земельно-правовою документацією, невідчужуваності та невід'ємності цих об'єктів від власників без їхнього особистого волевиявлення, визнання виключності та абсолютності належних їм прав на ці землі та земельні ділянки, а також на результати здійснюваної ними нешкідливої й безпечної господарської та іншої діяльності, що створює почуття свободи в їх використанні відповідно до цільового призначення для задоволення власних матеріальних і духовних потреб та інтересів» [5]. У доктрині цивільного права право володіння традиційно розглядається як юридично забезпечена можливість господарського панування власника над річчю, або усвідомлена юридично гарантована можливість мати річ під своїм пануванням. Таким чином, визначення права володіння містить у собі два критерії: (1) фактичний (фактична можливість мати річ під своїм пануванням, в римському праві – *corpus*, «тіло») та (2) вольовий (усвідомлення можливості й бажання панування над річчю в своїх інтересах, *animus*, лат. «душа»).

Специфіка земельної ділянки як об'єкта права власності полягає у тому, що земельна ділянка «за визначенням» не може бути переміщена у просторі, і «*фактичне панування*» над земельною ділянкою є умовністю.

Таким чином, право володіння земельними ділянками можна визначити як усвідомлену юридично гарантовану можливість панування над земельною ділянкою на підставі оформленого права.

Виходячи із сказаного, щодо земельної ділянки фактичне позбавлення власника володіння неможливе, і будь-які фактичні порушення права власності на земельну ділянку (так зване самовільне захоплення) не можуть бути поєднані із позбавленням права володіння, а є за своєю природою лише обмеженням прав власника. Така позиція [153] підтверджується судовою практикою. Натомість, позбавлення права володіння може бути юридичним, наприклад, шляхом неправомірного оформлення правоустановчих документів на іншу особу.

Закон не наводить визначення **права користування**. У спеціальній літературі право користування земельними ділянками визначається як:

- «юридично забезпечена можливість спеціально уповноважених державних органів і органів самоврядування на отримання диференційної ренти за платне використання землі, юридично гарантована можливість суб'єктів права власності самостійно господарювати на землі та використовувати її для задоволення різноманітних потреб» [6];
- «гарантована Конституцією України свобода особи, яка полягає в можливості і здатності власника земельної ділянки вільно використовувати її, освоювати і здійснювати господарську експлуатацію природних властивостей землі для задоволення власних і суспільних потреб та інтересів, з урахуванням встановлених законом, договором чи адміністративним актом обмежень» [100];
- «юридично надана власникові можливість господарського та іншого використання земельної ділянки з метою отримання доходів та інших благ від корисних властивостей землі» [300];
- «визнані законом можливості привласнення власником земельної ділянки її корисних властивостей шляхом одержання сільськогосподарської та іншої продукції і доходів в результаті її господарської експлуатації для задоволення своїх матеріальних потреб та реалізації інших інтересів» [11];
- в доктрині цивільного права право користування традиційно визначається як юридично забезпечена можливість застосовувати

корисні властивості речі в процесі її особистого чи виробничого споживання.

На думку більшості науковців [300], останнє визначення є найбільш вдалим у силу його лаконічності.

На відміну від загального правила, встановленого статтею 319 Цивільного кодексу України, обсяг права користування земельною ділянкою є обмеженим і обумовлюється цільовим призначенням земельної ділянки. Земельна ділянка може (і повинна) використовуватися лише за цільовим призначенням (стаття 91 Земельного кодексу України, пункт 4 статті 373 Цивільного кодексу України).

Також до особливостей користування земельною ділянкою належить спеціальний порядок справляння плати за землю (відповідає економічному поняттю «диференційована рента»), яка може виступати у формі земельного податку або орендної плати.

Легальне визначення **права розпорядження** земельними ділянками у законодавстві України відсутнє. У спеціальній літературі право розпорядження земельними ділянками визначається по-різному:

- академік В. І. Андрейцев [5] розділяє право розпорядження держави, територіальних громад та суб'єктів права приватної власності, при цьому фактично заперечуючи існуючий в доктрині з часів римського права поділ статусу держави у майнових відносинах на *imperium* (статус як публічного утворення) та *dominium* (статус як власника);
- право розпорядження держави – юридично забезпечена можливість органів держави на визначення режиму земель, встановлення загальних засад землекористування, порядку та розмірів плати, розподілу та перерозподілу земель, передачу їх у власність та надання в користування юридичним і фізичним особам;
- право розпорядження комунальними землями – юридично гарантована можливість розподілу і перерозподілу земель, визначення середніх часток, які підлягають передачі у власність юридичним та фізичним особам, надання в користування цих земель, відчуження їх іншим особам відповідно до умов чинного законодавства;
- право розпорядження суб'єктів приватної власності – юридично забезпечена можливість самостійного використання земель відповідно до їх цільового призначення, надання у використання та відчуження іншим суб'єктам на договірних засадах;
- за визначенням В.В. Носіка [100], право розпорядження земельною ділянкою слід розглядати «як гарантовану Конституцією

Україні свободу особи, яка полягає у можливості і здатності особи на свій розсуд з додержанням передбачених законом, договором чи адміністративним актом обмежень і обтяжень самостійно, на свій розсуд визначити свій правовий статус як власника землі, надавати можливість використовувати земельну ділянку іншим, особам, добровільно відмовитися від власності на землю, вільно відчужувати юридичний титул власника землі іншим особам»;

- на думку П. Ф. Кулинич [300], право розпорядження земельною ділянкою – «законодавчо закріплена можливість власника земельної ділянки вирішувати її юридичну долю шляхом вчинення дій, які не суперечать нормам чинного законодавства»;
- І.І. Каракаш [98] вважає, що право розпорядження земельною ділянкою – це «визнання за власником гарантованих законом можливостей здійснення дій, спрямованих на встановлення правової належності та визначення юридичної долі земельної ділянки»;
- у доктрині цивільного права усталилося розуміння права розпорядження як юридично забезпеченої можливості визначати подальшу долю речі шляхом вчинення щодо неї юридичних актів.

Останнє визначення, на думку А.М. Мірошніченка [153], є найбільш привабливим з огляду на його точність та лаконічність. Між тим, право розпорядження земельними ділянками має і певні особливості. Законодавством передбачено:

- особливі правила відчуження земельних ділянок та припинення права власності на земельні ділянки;
- особливі правила щодо надання земельних ділянок у користування;
- особливі правила щодо обмеження та обтяження права власності за волею власника;
- пошкодження і, тим більше, знищення земельних ділянок заборонене і тягне настання юридичної відповідальності;
- особливий порядок зміни цільового призначення земельних ділянок.

Відповідно до статті 78 Земельного кодексу України, земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності. У земельно-правовій доктрині України «приватна, комунальна та державна власність» розглядаються як форми власності. На думку М.В. Шульги [347], форма права власності на землю – це форма приналежності землі конкретним суб'єктам, наділеним конкретними правомочностями.

Суб'єктами **права приватної власності** на землю є громадяни та юридичні особи (стаття 80 Земельного кодексу України). З урахуванням змісту статті 81 та інших норм Кодексу, це положення слід розуміти розширено, оскільки суб'єктами права приватної власності на землю визнаються також іноземні громадяни та особи без громадянства.

Законодавство визначає, які земельні ділянки можуть належати кожному із перерахованих суб'єктів.

Щодо громадян України обмеження по об'єктному складу земель, що можуть перебувати у їх власності, практично відсутні.

Іноземні громадяни та особи без громадянства, відповідно до статті 81 Земельного кодексу України, можуть набувати права власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів, а також на земельні ділянки несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві приватної власності.

Специфіка **права державної власності** полягає насамперед у суб'єктно-об'єктному складі. Певні особливості має також порядок набуття та припинення права власності.

Суб'єктний склад. Відповідно до статті 80 Земельного кодексу України, суб'єктом права власності на землі державної власності є держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади. Відповідними органами державної влади Земельний кодекс України визначає Кабінет Міністрів України, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації (районні і обласні) та державні органи приватизації (щодо продажу земельних ділянок під об'єктами, що приватизуються).

Специфіка об'єктного складу державної власності полягає в тому, що протягом тривалого часу земля визнавалася об'єктом виключної власності держави (народу). Такий підхід відображено навіть у статті 9 чинного Закону України «Про власність». Натомість, стаття 13 Конституції України проголошує землю об'єктом права власності українського народу, не вживаючи прикметника «виключної».

Специфіка **права комунальної власності** полягає у суб'єктно-об'єктному складі, а також особливому порядку набуття та припинення права власності. Стаття 142 Конституції України, статті 80, 83 Земельного кодексу України визначають суб'єктом права комунальної власності відповідні територіальні громади, що здійснюють право власності або безпосередньо (за допомогою місцевого

референдуму, загальних зборів громадян) або через органи місцевого самоврядування. Цими органами, відповідно до статей 8–12 Земельного кодексу України, є відповідні місцеві ради: сільські, селищні, міські – щодо земель територіальних громад, районні, обласні та Верховна Рада Автономної Республіки Крим – щодо земель спільної власності територіальних громад. Питання регулювання земельних відносин вирішується радами виключно на пленарних засіданнях.

Певні землі комунальної власності не можуть передаватись у приватну власність (стаття 83 Земельного кодексу України):

а) землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо);

б) землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту;

в) землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом;

г) землі лісогосподарського призначення, крім випадків, визначених Земельним кодексом України;

і) землі водного фонду, крім випадків, визначених Земельним кодексом України;

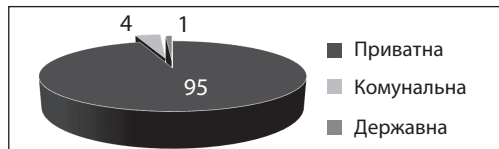
д) земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Розглянемо розподіл земель міст за формами власності на території України (рис. 1.2).

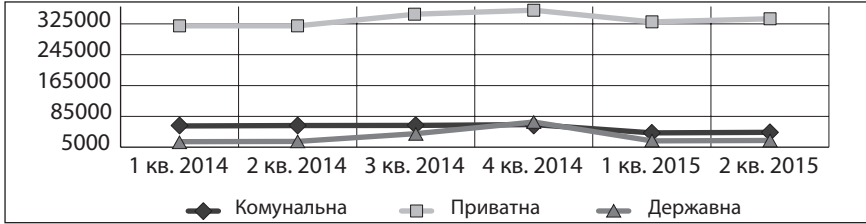
Таким чином, найбільшу частку серед зареєстрованих земельних ділянок становлять землі приватної власності (до 95 %). Землі комунальної власності становлять 4 %, а державної – близько 1 %. Також приблизно 0,04 % становлять землі у власності інших країн, міжнародних організацій та колективної власності.

Відповідно, динаміка кількості державних реєстрацій земельних ділянок має показники, наведені на рисунку 1.3.

Рис. 1.2. Частка земельних ділянок, зареєстрованих у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, за формою власності, % *

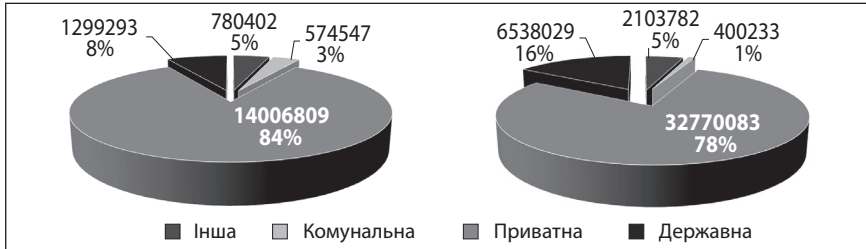


* За даними Держгеокадастру.



* За даними Держгеокадастру.

Рис. 1.3. Динаміка кількості реєстрацій земельних ділянок за формами власності за 2014 – початок 2015 р.



* За даними Держгеокадастру.

Рис. 1.4. Розподіл кількості (зліва) та площі (справа) земельних ділянок, що зареєстровані в Державному кадастрі, за формами власності

У свою чергу, розподіл кількості земельних ділянок та їх площі, що зареєстровані в Державному земельному кадастрі за формами власності, має вигляд, наведений на рисунку 1.4.

Аналіз показників міст України з найбільшою і найменшою кількістю зареєстрованих земельних ділянок на одного землевласника (землекористувача) за формами власності представлено в таблиці 1.4.

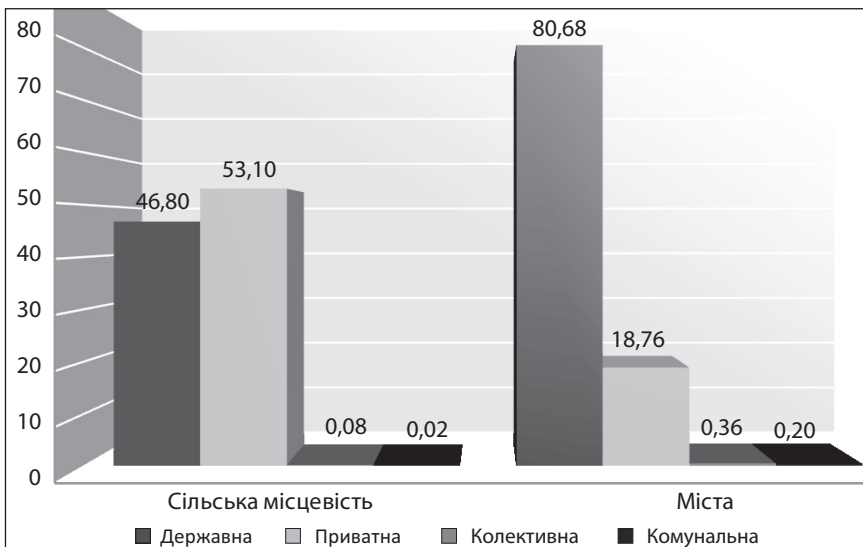
Таблиця 1.4. Міста з найбільшою і найменшою кількістю зареєстрованих земельних ділянок на одного землевласника (землекористувача) за формами власності, кількість реєстрацій [309]

Форма власності	Кількість земельних ділянок	
	найбільша	найменша
Всього (середнє національне значення – 0,09)	Кам'янець-Подільський (Хмельницька обл.) – 1,59 Синельниківський (Дніпропетровська обл.) – 0,56 Миколаїв (Миколаївська) – 0,47	Вознесенськ (Миколаївська обл.) – 0,02 Дніпродзержинськ (Дніпропетровська обл.) – 0,02 Енергодар (Запорізька обл.) – 0,03

Закінчення табл. 1.4

Державна (середнє національне значення – 0,001)	Кам'янець-Подільський (Хмельницька обл.) – 0,17 Котовськ (Одеська обл.) – 0,16 Комсомольськ (Полтавська) – 0,12	29 адміністративних районів з 0 % реєстрації Кривий Ріг (Дніпропетровська обл.) – 0,0001 Ірпінь (Київська обл.) – 0,0001 Бориспіль (Київська обл.) – 0,00009
Комунальна (середнє національне значення – 82,1)	Павлоград (Дніпропетровська обл.) – 531 Кривий Ріг (Дніпропетровська обл.) – 443,6 Умань (Черкаська обл.) – 421	Теплодар (Одеська обл.) – 0,7 Ужгород (Закарпатська обл.) – 6,2 Олександрія (Кіровоградська) – 8,3
Приватна (середнє національне значення – 0,17)	Кам'янець-Подільський (Хмельницька обл.) – 2,6 Бориспіль (Київська обл.) – 1,1 Ірпінь (Київська обл.) – 0,97	Вознесенськ (Миколаївська обл.) – 0,03 Болехів (Івано-Франківська обл.) – 0,05 Дніпродзержинськ (Дніпропетровська обл.) – 0,07

Результати дослідження показників розподілу площі земель за формами власності у сільських районах та містах (%) за 2014 р. наведено на рисунку 1.5.



* За даними Держгеокадастру.

Рис. 1.5. Розподіл площі земель за формами власності у сільських районах та у містах за 2014 рік

Таблиця 1.5. Міста з найвищими і найнижчими частками земель приватної, колективної та комунальної форми власності, % [309]

Форма власності	Частка земель	
	найвища	найнижча
Державна (на національному рівні – 80,7)	Енергодар (Запорізька обл.) – 99,1 Судак (АРК) – 98,2 Алушта (АРК) – 97,8	Селидове (Донецька обл.) – 36,9 Переяслав-Хмельницький (Київська обл.) – 46,5 Краматорськ (Донецька обл.) – 48,5
Приватна (на національному рівні – 18,8)	Селидове (Донецька обл.) – 63,0 Переяслав-Хмельницький (Київська обл.) – 53,2 Краматорськ (Донецька) – 51,2	Енергодар (Запорізька обл.) – 0,9 Судак (АРК) – 1,7 Алушта (АРК) – 1,8
Колективна (на національному рівні – 0,36)	Березань (Київська обл.) – 4,6 Северодонецьк (Луганська обл.) – 4,5 Хмельницький (Хмельницька обл.) – 2,7	116 міст не мають земель у колективній власності
Комунальна (на національному рівні – 0,2)	Теплодар (Одеська обл.) – 5,7 Ізюм (Харківська обл.) – 4 Сміла (Черкаська обл.) – 2	44 міста за обліком не мають земель у комунальній власності

Взяте до уваги дослідження міст з найвищими і найнижчими частками земель державної, приватної, колективної та комунальної форм власності показало наступні результати (табл. 1.5).

1.3. Соціально-економічні функції міського землекористування

Формування нового земельного ладу в Україні суттєво змінило політичне, економічне та соціальне значення земельних ресурсів. Земля, виконуючи багато різних функцій (включаючи і функції основного засобу виробництва в сільському й лісовому господарстві, а також просторового базису для розміщення об'єктів промисловості, рекреації, транспорту тощо), є в сучасних ринкових умовах одним із важливих ресурсів і факторів функціонування економіки. Це підвищує попит на інформацію про землю, її повноту та якість [23, 94].

Прагнення до відособлення спеціалізованого простору, призначеного для виконання певних життєвих процесів, просторової ізоляції окремих соціальних груп та створення певного режиму естетичного впливу, можна простежити з найдавніших часів. Так, у середньовічному місті чітко виділялася торгова площа; території, де мешкали і

працювали ремісники; ділянки культових споруд; помешкання вельмож.

Функції сучасного міста – праця, громадське життя, побут, відпочинок – також стабільно територіалізуються, тобто матеріалізуються на його території у вигляді спеціалізованого простору [199].

Зі вступом міст у права власника земель виникають правові та макроекономічні основи для перетворення міського землекористування в реальний капітал, який працює в інтересах жителів міста. Загальновідомо, що володіння нерухомістю не тільки дає можливості для отримання доходів від її комерційного використання, але й істотно обтяжує власника, змушуючи витратити певні зусилля і кошти на її утримання (просте і розширене відтворення). Цей тягар лягає переважно на міський бюджет і позабюджетні фонди, з яких оплачуються не тільки прямі витрати, а й численні пільги і дотації, немінучі в перехідних умовах до ринкової економіки. Стосовно до проблем оптимізації управління міським землекористуванням це означає необхідність правильно збалансувати витрати і надходження, тобто визначити величину і розподіл прямих і непрямих фінансових витрат та інших витрат на створення і відтворення системи поліпшень міської інфраструктури. Інакше кажучи, необхідно провести економічну оцінку витратної складової вартості міських земель і зіставити отримані результати з прямими і непрямими надходженнями від їх використання в рамках існуючої системи фінансово-економічних та правових відносин. Витратна складова вартості – частка загальної вартості витрат на створення і відтворення земельної нерухомості, яка припадає на певну частину міської території або на конкретного землекористувача.

За рахунок витрат, капіталізованих у системі поліпшень міських земель, земельна нерухомість міст об'єктивно має досить високу вартість, і в певній частині входить у ринкові відносини. Однак капіталізовані витрати розподілені по території міста нерівномірно і далеко не завжди використовуються ефективно. **Дається взнаки інерція попередніх десятиліть користування «безкоштовною» землею, що належала «державі», а не конкретному власнику – місту, з усіма наслідками, що випливають з цього, обов'язками і відповідальністю господаря.**

Серед інших причин можна вказати і наслідки ряду економічних реформ: не цілком вдалі форми приватизації міських земель, при яких фактично не проводилося перетворення хоча б частини витрачених коштів у реальний і досить ліквідний міський капітал.

Неповна і недосконала система законодавства в галузі оподаткування, організації бюджетного процесу, кредитно-фінансових відносин та в інших суміжних галузях істотно обмежує можливості міської адміністрації в організації ефективної системи комерційного використання земельної нерухомості, що здається і відтворюється за рахунок власних коштів міста.

Це свідчить про необхідність розробки нової земельної політики, заснованої на детальному вивченні соціально-економічних процесів створення та використання міського землекористування, руху і перетворення грошових потоків у системі землекористування, сучасних можливостей оперування земельною капіталом і швидкому втіленні отриманих результатів.

Невід'ємною складовою частиною цього процесу повинна стати система економічної оцінки міського землекористування. Вартість міських земель досить висока, а землекористування є платним. Відповідно передбачено як одноразові платежі за право комерційного використання міських земель і всіх видів ринкових угод з ними, так і регулярні – орендні платежі для орендарів земельних ділянок і земельний податок для інших категорій землекористувачів.

За минуле десятиліття склався, а в останні роки посилюється очевидний дисбаланс між відносно високим рівнем економічного потенціалу і непропорційно невисоким рівнем життя і якості міського середовища. Цей дисбаланс може дедалі більше обмежувати розвиток мегаполіса, призводити до зниження його конкурентоспроможності щодо інших глобальних міст світу.

Неминучим побічним результатом, який практикувався в столиці України, наприклад, стало накопичення серйозних проблем, які перетворилися в обмеження для розвитку: транспортні перевантаження, відносне зниження комфортності й безпеки проживання.

Необхідний перехід на нову модель розвитку, яка передбачає ефективне використання стратегічних ресурсів міста – людського потенціалу, території, економічного потенціалу та модернізацію системи міського управління. При цьому необхідно підтримувати розвиток не тільки «міста для бізнесу», а й упорядковувати «місто для життя», забезпечувати ресурсозбереження, економічне зростання на базі інноваційних галузей.

У стратегічному плані на майбутнє має бути здійснена оптимізація використання територій міського землекористування, розміщення на приміських територіях державних установ, підприємств і організацій пріоритетних інноваційних сервісних кластерів, створення нових



Рис. 1.6. Основні інтереси жителів та критерії успішності сталого розвитку міського землекористування

освітніх і культурних центрів, повинні здійснюватися на програмній основі і в суворій ув'язці з розвитком транспортної та соціальної інфраструктур.

На основі проведеного аналізу великої кількості соціально-економічних факторів щодо інтересів жителів міста та критеріїв успішності сталого розвитку міського землекористування ми розробили схему основних соціально-економічних інтересів та критеріїв успішності сталого розвитку міського землекористування (рис. 1.6).

Таким чином, основними інтересами жителів та критеріями успішності сталого розвитку міського землекористування є: освіта, безпека, здоров'я населення, дохід, зайнятість, житлові умови, дозвілля і відпочинок, містобудівна система та навколишнє середовище.

Окремою проблемою в рамках просторово-територіального організації міста є слабкий розвиток транспортної інфраструктури. При сформованому зростанні довжини ліній громадського транспорту і деякому збільшенні середньої щільності транспортної мережі за останнє десятиліття реальна зв'язність міських територій погіршилася.

Аналіз поточного стану життєдіяльності міста за допомогою вищевказаних критеріїв, на нашу думку, дозволить не тільки виявити основні проблеми міського землекористування, а й виробити черговість їх вирішення в умовах дефіциту міського бюджету, а також посприятиме ефективним засобом моніторингу процесів міського розвитку.

Очевидно, що для цілей управління сталим розвитком міста, крім визначення основних критеріїв стійкості, виявлення міських потреб, їх поділу відповідно до людських інтересів, важливим і необхідним

є визначення міського потенціалу розвитку з різних галузей життєдіяльності.

При сформованому зростанні протяжності ліній громадського транспорту і деякому збільшенні середньої щільності транспортної мережі за останнє десятиліття реальна зв'язність міських територій погіршилася.

Для цих умов характерні деякі особливості управління великим містом як складним соціально-економічним об'єктом.

1. Аналізовані проблеми об'єкта і суб'єкта управління можна розділити на дві групи: пов'язані з формуванням, зростанням, а так само розвитком самого міста (його просторове середовище, містоутворюючі фактори, інфраструктура), і формуванням системи управління містом. Одним із принципів їх комплексного вирішення має служити взаємодія об'єкта і суб'єкта управління.

2. Для ефективного управління мегаполісом необхідно усунути невідповідність адміністративно встановлених меж і географії фактично існуючих господарських, культурних, духовних і сімейних зв'язків. Наприклад, Київ як мегаполіс неминуче прив'язує до себе передмістя, що не знаходить адекватного відображення в адміністративному устрої. В результаті виникає ситуація, коли окремими елементами інфраструктури користуються одні люди, а оплачують – інші. Тим самим порушується баланс витрат і доходів міста і передмість. Загалом, великі міста, як і інші складні соціальні системи, характеризуються вкрай непростою внутрішньою організацією і суперечливим впливом один на одного своїх підсистем.

3. Кожне місто виникає в зв'язку із суспільними потребами у виконанні певних функцій на певній території. Залежно від рівня розвитку міста завдання формування його функціональної структури набуває різного характеру. При цьому важливим є врахування необхідності й доцільності розвитку функціональних сполучень (енергопромислово-виробничих, науково-виробничих, фінансово-промислових), більш повного використання ресурсів праці у результаті розширення діапазону місць прикладання праці, а також створення комплексів екологічної індустрії (утилізація відходів, знешкодження стоків та викидів тощо).

4. Планувальна структура повинна задовольняти ряду вимог: санітарно-гігієнічних, транспортних, вона має володіти гнучкістю, можливістю до розвитку без виникнення при цьому містобудівних і екологічних труднощів. Планувальне регулювання забезпечує сприятливі умови функціонування всіх складових частин міста:

- гармонійний розвиток;

- вдосконалення позитивних властивостей високоурбанізованого середовища;
- раціональне розміщення функціональних елементів і розвиток інфраструктури;
- задовільний санітарно-гігієнічний стан;
- захист навколишнього середовища і розвиток рекреаційних районів;
- гнучкість територіальної структури і перспектив розвитку. Засобами планування досягається цілеспрямоване відповідно до конкретних умов міста формування його підсистем: розселення, прикладання праці, обслуговування, інфраструктури, рекреаційних та природних зон.

5. Розвиток соціальної і виробничої інфраструктури має найважливіше значення для розвитку міського землекористування і його економіки, впливає на якість життя населення. Функціонування економіки міста та формування соціальної інфраструктури чітко взаємопов'язані; економічний розвиток має відповідати росту потенціалу його соціальної інфраструктури.

Соціальна інфраструктура міста визначається як сукупність елементів міського господарства, об'єктів культури, освіти, охорони здоров'я, що забезпечують певний рівень задоволення потреб жителів міста.

6. Місто має і природну складову, оскільки розміщується на певній території з певним ландшафтом та іншими географічними характеристиками. Воно включене в природне середовище, відчуває його вплив і самостійно впливає на нього.

Таким чином, управління містом, його розвитком передбачає комплексний вплив на всі компоненти соціальної інфраструктури з врахуванням усіх її функцій (комунікаційної, правової, економічної, освітньої та культурно-естетичної).

Тому міста є осередком значної частини національного багатства, ядром економічної діяльності та економічних можливостей. У сучасних ринкових умовах відбувається постійне розширення територій міст. Причиною цього є зростання виробництва і економія, обумовлена агломерацією, тобто здешевлення виробництва і збуту, як результат просторової концентрації виробників і споживачів в одній географічній точці.

Разом зі зростанням міст зростає і кількість проблем, з якими стикаються адміністрація та жителі. Основні проблеми великих, урбанізованих міст такі:

- транспортна проблема, оскільки з ростом міського населення зростають кількість транспортних засобів та інтенсивність дорожнього руху, виникає проблема «годин пік» на транспорті, пов'язана з часовими коливаннями кількості поїздок населення в основні зони тяжіння (на роботу і з роботи додому, в торгові центри і зони відпочинку тощо);
- територіальне розповзання міст і проблема житлового будівництва, обумовлені зростанням населення міст, що вимагає будівництва все більшої кількості житлових будинків. Житлові споруди, як правило, розташовуються на околицях, оскільки в центрі міста висока орендна плата і ціна землі, вільних площ під забудову практично немає. Таким чином, територіальне розширення міст веде до збільшення довжини комунікацій і витратної частини бюджету на підтримку міської інфраструктури. В Україні зараз проблема джерел формування міського бюджету є однією з найгостріших, тому що централізоване фінансування з державного бюджету перестало застосовуватися в колишньому обсязі, а механізм фінансування міського бюджету за рахунок місцевих податків недостатньо добре розроблений;
- проблема фінансування інфраструктури постійно зростає. З часом збільшується зношеність інженерних мереж і споруд, транспортних комунікацій, доріг, у зв'язку, з чим все більше коштів потрібно на їх ремонт, а також на будівництво нових об'єктів. У свою чергу збільшення числа жителів, зростання їхніх потреб спричиняють підвищення витрат і на соціальну інфраструктуру;
- екологічна проблема міського землекористування обумовлена тим, що багато шкідливого виробництва та промислових об'єктів розташовується в межах міста, найчастіше в центрі. Проблема полягає в обмеженні впливу цих підприємств на навколишнє середовище, винести їх за межі міста;
- соціально-економічні проблеми полягають головним чином в забезпеченні повної зайнятості населення, проведенні політики соціального захисту найменш забезпечених і соціально вразливих верств міського населення, залученні інвестицій в житлове будівництво та програми перспективного розвитку.

Всі ці загальні проблеми міст тісно пов'язані з більш вузькими проблемами міського землекористування, оскільки земля в господарській діяльності жителів міст з її особливостями виступає як фактор виробництва. Відмінні риси землі полягають у такому:

1. Земля є одночасно і засобом виробництва і предметом виробництва, об'єктом докладання праці.
2. Земля – це невичерпний природний ресурс, його цінність, при правильному використанні, не зменшується.
3. Кількість земель у межах земної кулі, континенту, держави, міста обмежена.
4. Земля – не відтворювальний природний ресурс.
5. Земля – непереміщуваний природний ресурс.
6. Земля – просторовий базис, де розмішуються всі предмети живої і неживої природи, штучні споруди і т.д.
7. Земля – незамінний природний ресурс.

У зв'язку з тим, що земля відіграє в господарському житті міста особливу роль, що обумовлено незамінністю і невідтворюваністю цього ресурсу, а також є головним атрибутом нерухомості, її можна назвати одним з основних елементів міської системи. Економічна задача передусім полягає в раціональному і найбільш ефективному використанні земельних та інших ресурсів населеного пункту на всіх рівнях містобудівного регулювання.

Під соціальним завданням розуміється забезпечення території об'єктами, які змогли б задовольнити основні соціальні потреби населення (житло, освіту, обслуговування, відпочинок, управління та ін.) і сприяли б створенню психологічного комфорту проживання та спілкування в результаті формування відповідних просторів, їх об'єднання і розділення.

Естетичне завдання полягає в забезпеченні повноцінних естетичних якостей навколишнього середовища, котрі є необхідною складовою екологічних відносин людини з навколишнім середовищем природного та антропогенного. Адаптивно-ландшафтне планування міського землекористування якраз націлене на створення і використання естетичного потенціалу ландшафту.

З екологічної точки зору планувальні заходи землекористування дозволяють забезпечувати і контролювати придатність навколишнього середовища для проживання, що виражається в фізичних, санітарно-гігієнічних і кліматичних параметрах.

Як було зазначено вище, необхідно комплексно вирішувати питання формування міського землекористування, розглядати не тільки економічний, але і широкий спектр соціальних інтересів, а також урахувувати завдання охорони навколишнього середовища.

У сучасних економічних умовах, коли ринкові відносини проникають в усі сфери людської діяльності, адаптивно-ландшафтне пла-

нування міських територій має зайняти одну з провідних позицій в сучасному містобудуванні. Основне його правило полягає в реальній економії фінансових коштів за рахунок зниження витрат на освоєння території, створення інженерної інфраструктури.

До загальних напрямків формування землекористувань і забудови міста належать:

- функціональне зонування території і комплексна територіальна організація виробництва і розселення населення;
- планомірне перетворення існуючої міської забудови у впорядковану систему розселення;
- розвиток транспортних систем і вулично-дорожньої мережі;
- підвищення рівня інженерного обладнання, благоустрою та озеленення території, розвиток інженерних комунікацій і об'єктів;
- використання та збагачення природних ландшафтів;
- удосконалення архітектурно-художнього вигляду існуючої і перспективної забудови.

У свою чергу доходи населення, підвищення житлових стандартів, вартість земельних ділянок, рівень розвитку міського господарства та засобів комунікації, планувальні концепції і стандарти є основними факторами, які характеризують міське землекористування.

Основним інструментом регулювання землекористування в містах є зонування (функціональне, адміністративне і економічне). Територіальні зони являють собою окремі території, межі яких фіксуються (виділяються) на підставі рішень органів державної влади чи місцевого самоврядування. Ці зони виділяються для цілей адміністративно-господарського регулювання майнових відносин у межах кожної зони (земель сільськогосподарського призначення, природоохоронні, містобудівні, промислові та інші зони).

При здійсненні економіко-планувального зонування розв'язуються такі завдання:

- аналіз природно-планувальних особливостей території міста як просторового базису соціально-економічного та містобудівного розвитку;
- делімітація землеоціночних одиниць;
- пофакторна й інтегральна оцінка ступеня рентної цінності міських земель у розрізі землеоціночних одиниць;
- об'єднання землеоціночних одиниць в економіко-планувальні райони, а потім і зони за ступенем цінності території та її функціональним призначенням.

Кількість факторів, які враховують при здійсненні економіко-

планувального зонування, визначається, насамперед, величиною населеного пункту та рівнем його соціально-економічного розвитку.

Наприклад, для міст подається конкретний перелік функціональних зон: сільбищні (з поділом на планувальні та житлові райони), промислові (групи промислових підприємств і об'єктів, промислові вузли з центрами обслуговування), комунально-складські, зовнішнього транспорту (магістральні лінії та споруди), зони відпочинку населення, система громадських центрів, транспортна та інженерна інфраструктура, система зелених насаджень, у тому числі спеціального призначення, а також зони регулювання забудови, охоронні зони пам'яток історії та культури, зони природного ландшафту, що особливо охороняються, тощо. Такий поділ в цілому відповідає принципу зонування земель, що поширений у країнах Європейського Союзу. План зонування, що є складовою частиною правил забудови, конкретизує функціональний поділ території на зони. Для кожної зони визначаються порядок планування і забудови, дозволені види забудови та іншого використання земельних ділянок, а також єдині умови і обмеження. Однак, на думку С.О. Осипчука, порядок використання земель за цільовим призначенням, визначений цим документом, є досить еkleктичним і не відповідає сучасному стану містобудівної науки [205].

Зонування території – це необхідний крок на шляху до створення у державі сучасної, ефективної системи управління та використання територій (земельних ресурсів), яка вдосконалюватиме, а також забезпечуватиме раціональний та несуперечливий розвиток (розміщення) різних видів господарської діяльності в населених пунктах, сприятиме будівництву [18].

Україна як одна з найбільших держав Європи має сформувати чітку соціально-економічну, екологічну та природоохоронну політику свого просторового розвитку з урахуванням того, що в структурі її земельного фонду сільськогосподарські угіддя становлять 69 %, у тому числі рілля – майже 54 %. Незважаючи на це, використання земельних ресурсів ще й досі має руйнівний характер і здійснюється переважно без чітко визначеного еколого-економічного, природоохоронного та соціального обґрунтування. Земельні ресурси України характеризуються надзвичайно високим ступенем освоєності, що є одним з основних чинників дестабілізації екологічної ситуації в країні.

Функціональне зонування міських територій є найбільш загальною формою обліку різноманітних вимог до раціонального землекористування, що включає комплекс нормативних параметрів (цільове

призначення ділянки, її розміри, частка озелених і відкритих просторів та інші). При зонуванні розглядаються території містобудівної системи транспортно- функціонального, природно-екологічного, історико-культурного, інженерно-технічного призначення.

Економічне зонування слід пов'язувати виключно з кадастрами розподілу міста. Районування міста включає розбивку на квартали. Існують різні підходи до виділення економічних зон міста.

Підсумком зонування є план зонування земель, а саме, графічний документ, що розробляється в складі генплану міста з пояснювальною запискою. Цей документ визначає склад земель міста, об'єднаних спільними ознаками перспективного функціонального використання із зазначенням перспективи і ступеня ефективності їх використання. В умовах ринкової економіки зонування земель має стійку форму контролю за використанням території. Таким чином, сутність функціонального зонування полягає у встановленні та виділенні на картографічному матеріалі меж територій, які використовуються в різних цілях.

Розроблений та належним чином функціонуючий зонінг у приміських районах може сприяти позитивному вирішенню практичних питань зміни меж міст [19].

Сталий соціально-економічний розвиток міських територій здійснюється при поєднанні, з одного боку, гідних умов для ефективної життєдіяльності мешканців міста, а з іншого – збалансованого раціонального функціонування підприємств міського господарства за умов комплексного використання ресурсного потенціалу зі створенням сприятливих умов його збереження, розширеного відтворення та поліпшення якості навколишнього середовища, що формується містом [37].

Всі види соціальної та економічної діяльності здійснюються в межах певного географічного простору і припускають різноманітні способи використання територіального ресурсу. Здебільшого використання територій – стихійний процес. Впровадження в нього планування сталося передусім в районах інтенсивного природокористування.

Наприклад, у містах Японії, які одними з перших перевищили мільйонну позначку, система зонування була впроваджена з 1930 р. Широке поширення отримали санітарні зони. Зараз зонування в Японії регулюється Законом про міське планування і Законом про нормативи в міському будівництві. Існує три види регульованих зон (сельбищні, комерційні, промислові). У регульованих зонах діють об-

меження на висоту будівель, планування зелених насаджень та інші нормативи.

Під час містобудівного аналізу З.Н. Яргіна визначила містобудівну систему як «сукупність просторово організованих та взаємопов'язаних матеріальних елементів технічно освоєних територій, будівель і споруд, доріг та інженерних комунікацій, сумісно з природними компонентами, які формують середовище суспільної життєдіяльності на різних територіальних рівнях» і зауважила, що «будь-яка містобудівна система має розглядатися як природно-техногенна або як природно-антропогенна» [350].

Прискорений розвиток виробничих сил і зростання кількості населення визначають більш інтенсивне використання земельних ресурсів. Сучасні технології сприяють більш інтенсивному і складному техногенному навантаженню на міські території, наслідки якого дедалі частіше створюють негативне соціальне та екологічне напруження. Внаслідок збільшення територіальної концентрації населення і виробництва в містах ускладнюється, а іноді й руйнується побудована десятиріччями і століттями збалансована функціонально-планувальна структура міст. Це призводить до руйнування екологічної рівноваги, ускладнення проблем соціального і транспортного забезпечення, обслуговування населення. Таким чином, є об'єктивні причини, пов'язані з великою індустріалізацією міських територій і концентрацією населення.

В сучасних умовах інтенсивної урбанізації міста як автономні поселення поступово втрачають своє значення і поступаються новим формам територіальної організації суспільства, які поєднують територіальну організацію населення, розміщення продуктивних сил, адміністративно-територіальний устрій та ін. [216].

Функціональне призначення деяких об'єктів обмежує, а іноді виключає можливість їх розташування на бажаних земельних ділянках, враховуючи оточення та містобудівні норми і вимоги. З огляду на багатofункціональність міських земель значно розширюється перелік обмежень щодо окремих земельних ділянок з урахуванням функціонального використання прилеглих територій.

Необхідність поєднання багатьох функцій на обмеженій території міст безпосередньо стосується міських бюджетів. З точки зору економіки місто можна розглядати як корпоративного підприємця, перед яким постають протиріччя між потребою у зниженні витрат і збільшенні доходів. Наприклад, скоротивши витрати на вуличне освітлення, можна мати економічний ефект за цією статтею місцево-

го бюджету, проте, як свідчить світовий досвід, зростає ймовірність збільшення рівня злочинності. Внаслідок цього виникнуть потреби в додаткових витратах соціального та іншого спрямування. Зменшивши витрати на прибирання сміття, місто постає перед загрозою розвитку інфекційних захворювань. Зрозуміло, що необґрунтоване зменшення витрат може мати лише зворотний ефект – погіршення соціального та екологічного стану в місті та збільшення витрат на виправлення ситуації [216].

1.4. Нормативно-правове забезпечення розвитку міського землекористування

Земля є найважливішим природним ресурсом, і забезпечення його раціонального використання при здійсненні містобудівної діяльності має бути спрямоване на виконання цього завдання. Призначення міського землекористування полягає у створенні соціально-економічних умов для гідного проживання населення цих територій. Територіально-поселенський фактор формування системи місцевого самоврядування безпосередньо впливає на раціональне використання земель. Території міст у межах їх адміністративних кордонів для забезпечення планового і раціонального використання земель відповідно до норм земельного, містобудівного законодавства повинні ділитися на адміністративні зони з різними видами дозволеного використання земель. Наприклад, до складу суспільно-ділових територіальних зон можуть входити земельні ділянки, призначені для забудови не тільки адміністративними будівлями, а й об'єктами освітнього, культурно-побутового, соціального призначення та іншими об'єктами, призначеними для громадського використання, рекреаційні зони [343]. Відведення земельних ділянок для цих цілей повинно проводитися в плановому порядку і бути направлене на отримання кінцевого результату раціонального використання земель цих територій – забезпечення сталого соціального розвитку міського землекористування, що є одним з основних умов економічного та соціального благополуччя українського суспільства.

В умовах підвищення ділових, соціально-економічних, культурних, виробничо-побутових та інших напрямків розвитку міського землекористування в Україні істотно зростає роль і значимість земельного і містобудівного законодавства.

Однак практика виявляє суттєві прогалини в сфері регулювання міського землекористування, що ускладнює становлення ринкової

економіки і нових умов господарювання, перешкоджає інвестуванню коштів у сферу земельних відносин, веде до зниження рівня містобудівної дисципліни.

Одним з актуальних завдань планування територій в сучасних умовах є запровадження найбільш раціональних засобів управління розподілом, використанням, забудовою та охороною земель. З вирішенням цих питань безпосередньо пов'язані заохочення інвестицій, розвиток населених пунктів, наповнення місцевих бюджетів тощо.

Це обумовлює зростання суспільного запиту на пріоритетність розробки та затвердження в адміністративно-територіальних одиницях відповідних планувальних, містобудівних і землевпорядних документів. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані активізувати розроблення містобудівної документації (схем планування територій районів, генеральних планів населених пунктів, детальних планів і планів зонування території) та землевпорядної документації (схем землеустрою, планів земельно-господарського устрою населених пунктів, проектів землеустрою щодо впорядкування територій) як інструментів стратегічного планування та оперативного управління територіями [198].

Концентрація та інтеграція різноманітних форм і видів матеріальної і духовної діяльності, що супроводжується посиленням взаємозв'язків між різними сферами виробництва, науки і культури, є об'єктивними передумовами процесу суспільного розвитку.

Одним з проявів даного процесу виступає урбанізація, що представляє собою посилення ролі міст, викликане розвитком промисловості, соціальних, культурних та політичних зв'язків і поглибленням територіального поділу праці, який призводить до концентрації населення на обмеженій території, а зростання міст викликає потребу нормативного упорядкування міського управління. Можна додати, що збільшення щільності населення приводить до необхідності врахування інтересів різних груп і верств суспільства в сфері землекористування, що, в свою чергу, вимагає розробки механізмів управління земельними ресурсами та регулювання відносин з використанням земельних ділянок, у тому числі організації їх раціональної забудови.

У міру розвитку суспільних зв'язків та зміни одного ладу іншим правила землекористування в містах зазнавали серйозних змін. У Стародавньому Римі навколо території майбутнього міста прокладали рів, а вириту землю використовували як фундамент для стін фортеці.

Простір між стінами називався власне містом–урбсом, а смуга землі навколо стін була зовнішньою межею міста – померіумом. У процесі постійних воєн і експансій, що проводилися Римською республікою, сформувалася система сухопутних доріг. Кожна римська провінція мала свою систему доріг, але всі вони, кінець–кінцем, вели до Риму. Уздовж доріг на відстані денного переходу римляни будували міста за типом військових таборів; іноді це були поселення тубільців, перетворені за римським зразком, або спеціально побудовані укріплені пункти. До початку імператорського періоду (27 р. до н.е.) Рим представляв собою місто, від якого розходилися сухопутні та морські шляхи, що з'єднували його з віддаленими територіями.

У середні століття міста, оточені потужними стінами, мали криві й вузькі вулиці навколо замку, міського собору або торгової площі. Житлові райони за межами міст також оточувалися новим кільцем стін, а іноді на їх місці утворювалися кільцеві вулиці, які в поєднанні з радіальними вулицями визначили формування характерної радіально–кільцевої (рідше віялової) структури міст.

Найбільш ранній, швидкий і широкий розвиток міське територіальне планування отримало в Англії, де першими нормативно–правовими актами про державне регулювання міського землекористування зазвичай називають Закон 1388 р. і Закон 1589 р. У Франції 1607 р. було запроваджено інститут «лінії забудови», уздовж якої будувалися будівлі та прокладалися вулиці, дороги і площі від забудованих кварталів. Пізніше розробляються і приймаються правила про забудову окремих земельних ділянок у містах Франції. У 1808 р. були визначені правила забудови ділянок в околицях кладовищ. У 1887 р. «Законом про охорону пам'яток архітектури» було введено ряд обмежень у використанні земельних ділянок, зайнятих такими пам'ятками, і прилеглих до них.

У середині XIX ст. спостерігається бурхливий ріст міст, відбувається розвиток автотранспорту, виникнення міських агломерацій, що викликає забруднення міського середовища. Зазначені обставини були передумовою для пошуку нових принципів і підходів до містобудування, які отримали найменування районного планування і зонування міських територій.

На думку ряду вчених, зонування зародилося в США, де відсутність чітких правил забудови земельних ділянок наприкінці XIX початку XX ст. призвела до виникнення суперечностей між інтересами окремого власника ділянки і проживаючих у безпосередній близькості від нього громадян. У літературі наводиться приклад зведення у

Нью-Йорку хмарочоса (1870 р.), який своїми величезними розмірами затінював іншим будинкам сонячне світло. У відповідь на протести населення муніципалітет ухвалив «Закон про незручності», який забороняє забудову земельних ділянок, яка могла завдати шкоди правам та інтересам інших осіб. Згодом правове регулювання зонування земель у США здійснювалося за допомогою прийняття актів про зонування. Встановлювали правила використання земельних ділянок і дозволені параметри будівель і споруд у межах відповідних зон, на які ділилася територія муніципального міста.

В європейських країнах порядок забудови земельних ділянок у містах регулювався будівельними статутами. Наприклад, австрійські будівельні статути XVIII і XIX ст. містили норми щодо максимальної і мінімальної висоти житлових приміщень, розмірів напрямку димових труб, висоти брандмауерів, обладнання приміщень для нечистот тощо. В літературі ці норми права кваліфікувалися як обмеження права власності на землю в публічних інтересах, оскільки представляли собою норми, що встановлювали суворі правила забудови земельних ділянок. З 1900 р. у Німеччині вводитьься суцільне планування території. У Великобританії в 1909 р. було видано «Закон про планування житлового будівництва і міст», відповідно до якого міські органи місцевого самоврядування були наділені правом складати плани будівництва і на їх підставі контролювати використання земель.

В кінці XIX – початку XX ст. у Європі приймаються нормативні акти про зонування. Поступово органи місцевого самоврядування отримали більшу самостійність у проведенні і реалізації містобудівного зонування та були наділені правом прийняття планів регіонального розвитку. На рівні муніципалітетів планування території передбачало розробку загальних просторових схем-планів рекомендаційного характеру – директивних схем (Франція) або планів використання території (Німеччина). Місцеві органи влади мали також юридичні акти містобудівного зонування – плани землекористування (Франція) або плани забудови (Німеччина).

Поряд з урбанізацією важливу роль у регулюванні земельних відносин зіграли і науково-технічний прогрес, зростання і розширення сфер виробництва, які спричинили забруднення навколишнього середовища, внаслідок чого виникла необхідність вироблення правил, які, з одного боку, спрямовані на охорону природи, з іншого боку – захищають людину від шкідливого впливу промислових об'єктів. Збільшення ступеня впливу економіки на навколишнє природне середовище призвело до формування у другій половині XIX ст. в розви-

нених економічних країнах екологічного права (права навколишнього середовища) шляхом включення до нормативних актів положень, спрямованих на охорону здоров'я людини. Екологізація землекористування забезпечувалася, в тому числі, за допомогою виділення житлових і промислових зон і прийняття норм, що обмежують використання земельних ділянок з метою розміщення небезпечних виробництв у житлових зонах.

Починаючи з 1930-х років організація раціонального використання земельних ділянок здійснювалася за допомогою планування використання земель. Одним з основних напрямків даного процесу виступало районне планування як засіб організації використання земель міст і селищ міського типу в рамках територіального планування. Згодом правові форми планування землекористування поділялися на такі види: районне планування промислового району, сільськогосподарського району, курортного району, приміської зони великого міста. Планування використання земель стало вирішальним фактором віднесення земель до тієї чи іншої категорії.

Н.П. Поставная прийшла до висновку про те, що принцип раціонального використання земель передбачає таке планування, яке забезпечило б розумне в економічному, географічному, естетичному та інших відносинах використання земель міста з найбільшими зручностями для населення [224].

Розглядаючи питання правового забезпечення міського землекористування при плануванні населених пунктів, А.Б. Блейхман зазначив, що міські землі при всьому різноманітті їх експлуатації призначені в основному під забудову. Подальша урбанізація, ускладнення різноманітних соціальних функцій міст висувають додаткові завдання по забезпеченню раціональної експлуатації земель [16].

Для правової охорони окремих категорій земель, на думку С.А. Анохіна, чимале значення мають норми природоресурсних галузей, а також законодавства, що регулює окремі види господарської діяльності. Зокрема, містобудівне законодавство пред'являє умови дотримання вимог щодо раціонального використання земель поселень [7]. Тісно пов'язані з діяльністю щодо раціонального використання земель заходи забезпечення сталого розвитку територій на основі територіального та містобудівного зонування є одним з основних принципів земельного та містобудівного законодавства.

Правове значення містобудівного регламенту полягає в можливості реально регулювати планове використання земельних ділянок у межах відповідної територіальної зони. Ці завдання насамперед по-

винні враховувати органи місцевої влади при виконанні різних функцій управління раціональним використанням і охороною земель.

Виконуючи функцію просторово-операційного базису, міські землі як природний ресурс можна розглядати як природно-антропогенне утворення. В такій якості, а не тільки як адміністративну територію слід розглядати міське землекористування у сфері земельних відносин. Багатофункціональність міського землекористування полягає в тому, що вони забезпечують процес розселення людей, використовуються для розміщення виробничих і соціальних об'єктів, виконують екологічні функції в забезпеченні стійкості стану довкілля. Функціональні особливості цих земель відображаються в містобудівних і земельноправових класифікаціях, які виділяють території і зони різного функціонального призначення.

Основне значення в системі правового регулювання забудови земель мають правила, що містяться в екологічному (у тому числі природно-ресурсному), земельному, містобудівному, цивільному законодавстві. Окремі взаємовідносини суб'єктів у процесі забудови земель потрапляють у сферу правового впливу адміністративного, трудового, кримінального права та інших галузей. Важливе значення для забудови земель мають нормативні акти технічного регулювання, стандарти саморегульованих організацій, правила саморегулювання.

Нормативні правові акти екологічного законодавства ґрунтуються на пріоритетному підході до використовуваних у процесі забудови природних ресурсів як частини природи, як компоненти навколишнього середовища. Норми лісового, водного законодавства, законодавства про надра значною мірою регулюють відносини з позиції експлуатації, видобутку природних ресурсів і визначають види споруд, для зведення яких можливе надання відповідного виду природокористування (лісо-, водо-, надрокористування), а також містять інші нормативні встановлення, щоб забезпечити раціональне використання та охорону лісів, водних об'єктів, надр при будівництві.

Ураховуючи загальне призначення землі як основи здійснення господарської та іншої діяльності земельне законодавство не закріплює обмежений перелік можливих до будівництва видів будівель, споруд, але при цьому містить інші інструменти, які дозволяють забезпечити інтереси всього суспільства при використанні земель і гармонійну забудову територій.

Регламентация містобудівної діяльності пов'язана зі створенням комфортного довкілля, комплексним урахуванням потреб населення та розвитком територій. Містобудівне законодавство і його право-

застосування покликані гарантувати збалансований розвиток традиційно протиставлених між собою економічних і екологічних факторів. Рішення цього складного завдання забезпечується інститутами, зокрема, територіального планування, містобудівного зонування, архітектурно-будівельного проектування, реалізацією їх вимог і здійсненням контролю та нагляду за їх виконанням. Правила землекористування і забудови та інші регіональні й муніципальні нормативно-правові акти регулюють екологічні відносини на тій території, на яку вони поширюються, визначають параметри, види допустимого використання земельної ділянки, будівель, споруд, зумовлюючи потенційно-можливу забудову земель і перспективну екологічну обстановку на відповідній території. Безумовно, при виробленні перспектив розвитку територій повинні враховуватися законні інтереси конкретних приватних осіб – правовласників земельних ділянок, будівель, споруд.

Комплексний характер нормативних встановлень законодавства по містобудівній діяльності й тісні зв'язки, іноді – переплетіння відносин, що виникають при здійсненні різних видів діяльності з розвитку територій (містобудівної діяльності), позначаються на складності «виокремлення» з їх сукупності тих норм, які безпосередньо регулюють відносини щодо забудови земель.

Системний характер земельних відносин в умовах міського землекористування визначає спільну мету їх правового регулювання: це узгоджений і взаємопов'язаний правовий вплив. Норми щодо забудови земель взаємопов'язані і взаємозумовлені, але включені в різні нормативні правові акти. Системність відносин по забудові земель не означає абсолютної уніфікації регулюючих ці відносини правових норм і втрати ними своєрідності, а лише зумовлює необхідність їх гармонізації (у тому числі екологізації).

Проводячи аналіз різноманітних видів містобудівної документації розглянемо основні нормативно-правові акти галузі в контексті впливу на міське землекористування. Для віднесення земельної ділянки до земель житлової та громадської забудови Земельний кодекс України передбачає дві умови: земельна ділянка має бути розташована в межах населеного пункту; вона повинна використовуватися для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування. Вичерпного переліку об'єктів загального користування законодавство не визначає.

Призначенням земель населених пунктів є створення територіальної основи для компактного розселення людей, обслуговування

потреб мешканців населених пунктів, на що ще у 1976 р. звертав увагу Б. В. Єрофєєв [88]. Таке спільне призначення і обумовлює спільні риси у правовому режимі відповідних земель. Крім того, чинний Кодекс і при виділенні земель житлової та громадської забудови не відмовився від критерію територіального розміщення: до даної категорії земель відносяться землі лише в межах населених пунктів.

Виділення за земельним законодавством у складі населених пунктів земель житлової та громадської забудови не узгоджується із прийнятим у містобудівній діяльності зонуванням земель. Зокрема, відповідно до ДБН 360-92**[201] територія міста поділяється за функціональним призначенням на сільбищну, виробничу (у тому числі зовнішнього транспорту) і ландшафтно-рекреаційну. Здійснюється також поділ вказаних територій на функціонально-планувальні зони. На погляд А. М. Мірошниченка [153], наведене зонування не може бути покладене в основу обґрунтованого виокремлення земель житлової та громадської забудови.

Відповідно до статті 38 Земельного кодексу, до земель житлової та громадської забудови відносяться земельні ділянки лише в межах населених пунктів, відповідно, норми законодавства про дану категорію земель не поширюються на земельні ділянки під поселеннями за межами населених пунктів. Проте, будинки та споруди можуть знаходитися і поза межами населених пунктів на землях, наданих для садівництва, ведення особистого або фермерського господарства. Правовий режим земель поселень за межами населених пунктів має чимало прогалин, що призводить до численних зловживань (наприклад, створення поселень на землях природно-заповідного, водного фонду під виглядом об'єктів рекреаційного призначення).

Загальновідомо, що основним за юридичною силою нормативно-правовим актом, що регулює земельні відносини відповідно до Конституції України, є *Земельний кодекс України* (2768-III).

Земельне законодавство, крім Земельного кодексу, включає й інші нормативно-правові акти у галузі земельних відносин, що прийняті відповідно до Конституції України та Кодексу. Завданням земельного законодавства є регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель.

Для функціонування та розвитку містобудівної діяльності в країні значна частина правових норм Кодексу має основоположне значення. Так, главою другою і третьою врегульовані повноваження Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів

місцевого самоврядування, а також органів виконавчої влади у галузі земельних відносин.

Зокрема Верховна Рада України, крім законодавчого регулювання земельних відносин і визначення засад державної політики у галузі використання та охорони земель, встановлює і змінює межі районів і міст, погоджує питання, пов'язані з вилученням (викупом) особливо цінних земель, у тому числі й для містобудівних потреб.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим вирішує питання про надання земельних ділянок для містобудівних потреб із земель, що знаходяться у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст; затверджує республіканські програми використання земель, підвищення родючості ґрунтів; охорони земель; здійснює контроль за використанням та охороною земель.

Органи місцевого самоврядування (обласні, Київська і Севастопольська міські, районні, сільські, селищні, міські ради) розпоряджаються землями територіальних громад, крім обласних і районних рад, що розпоряджаються землями спільної власності територіальних громад; здійснюють організацію землеустрою. Київська і Севастопольська міські ради, а також сільські, селищні, міські ради, крім того, розпоряджаються землями відповідних територіальних громад; передають земельні ділянки комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб і надають земельні ділянки у користування; вилучають земельні ділянки із земель комунальної власності та викупляють їх для суспільних потреб; здійснюють контроль за використанням і охороною земель територіальних громад, додержанням земельного та екологічного законодавства. Отже вказані органи місцевого самоврядування весь комплекс питань щодо набуття права на землю для містобудівних потреб із земель комунальної власності.

Цивільний кодекс України (435-IV) є основним актом цивільного законодавства. Положення цього Кодексу застосовуються до врегулювання відносин, які виникають у сферах використання природних ресурсів та охорони довкілля.

Главою двадцять третьою врегульовано зокрема загальні положення про право власності (поняття права власності, зміст, суб'єкти, здійснення права власності, непорушність права власності тощо), главою двадцять четвертою – набуття права власності, а главою двадцять п'ятою – припинення права власності. Для вирішення питань, пов'язаних з викупом земельних ділянок для містобудівної діяльності, заслуговують на особливу увагу приписи статті 351 Кодексу щодо

призупинення права власності на нерухоме майно у зв'язку з викупом земельної ділянки.

Право власності на житловий будинок, інші будівлі, споруди, багаторічні насадження може бути припинено за згодою власника у разі викупу земельної ділянки, на якій вони розміщені, для суспільних потреб чи за рішенням суду її примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності з обов'язковим попереднім і повним відшкодуванням їх вартості.

Податковий кодекс України (2755-VI) врегульовує комплекс питань, пов'язаних зі справлянням плати за землю (розділ XIII). Ним визначено платників податку, об'єкти оподаткування, особливості встановлення земельного податку на землі залежно від місця їх розміщення та категорій земель, до яких відносяться відповідні земельні ділянки, пільги щодо сплати податку для фізичних та юридичних осіб, земельні ділянки, що не підлягають оподаткуванню, орендну плату за землю, а також порядок індексації нормативної грошової оцінки земель як бази земельного оподаткування.

У статті 14 Податкового кодексу України закріплено, що плата за землю – це загальнодержавний податок, який справляється у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності. Поняття «плата за землю» є узагальнюючим і об'єднує в собі два обов'язкові платежі – земельний податок та орендну плату за землі державної та комунальної форми власності.

Крім вказаних Кодексів правові та організаційні основи регулювання земельних відносин та охорони земель визначаються рядом інших законів.

Закон України «Про землеустрій» (№ 858 – IV) визначає правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою і спрямований на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами із забезпечення сталого розвитку землекористування.

Об'єктами землеустрою є: територія України; території адміністративно-територіальних одиниць або їх частин; території землеволодінь та землекористувань чи окремі земельні ділянки

Статтею 20 Закону встановлено, що землеустрій проводиться в обов'язковому порядку на землях усіх категорій незалежно від форми власності в разі:

- розробки документації із землеустрою щодо організації раціонального використання та охорони земель;

- встановлення та зміни меж об'єктів землеустрою, у тому числі визначення та встановлення в натурі (на місцевості) державного кордону України;
- надання, вилучення (викупу), відчуження земельних ділянок;
- встановлення в натурі (на місцевості) меж земель, обмежених у використанні і обмежених (обтяжених) правами інших осіб (земельні сервітути);
- організації нових і впорядкування існуючих об'єктів землеустрою;
- виявлення порушених земель і земель, що зазнають впливу негативних процесів, та проведення заходів щодо їх відновлення чи консервації, рекультивації порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, ущільнення, забруднення промисловими відходами, радіактивними і хімічними речовинами та інших видів деградації, консервації деградованих і малопродуктивних земель.

Заходи, передбачені затвердженою в установленому порядку документацією із землеустрою, є обов'язковими для виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, власниками землі, землекористувачами, у тому числі орендарями.

Закон України «Про охорону земель» (№ 962-IV) визначає правові, економічні та соціальні основи охорони з метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля.

Законом визначено вимоги до власників землі і землекористувачів при здійсненні господарської діяльності на землях різних категорій, урегульовано здійснення консервації земель, рекультивації, заборони вивезення ґрунтової маси за межі території України, моніторингу земель і ґрунтів.

Господарська та інша діяльність, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів понад установлені гранично допустимі концентрації небезпечних речовин, забороняється. Територіальний розвиток житлової та громадської забудови в межах населених пунктів, а також спорудження об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури здійснюються з урахуванням вимог раціонального використання земель. Розміщення і будівництво об'єктів житлово-комунального, промислового, транспортного, іншого призначення здійснюються відповідно до затверджених у встановленому порядку містобудівної документації та проектів цих об'єктів.

При здійсненні містобудівної діяльності передбачаються заходи щодо:

- максимального збереження площі земельних ділянок з ґрунтовим і рослинним покривом;
- зняття та складування у визначених місцях родючого шару ґрунту з наступним використанням його для поліпшення малопродуктивних угідь, рекультивації земель та благоустрою населених пунктів і промислових зон;
- недопущення порушення гідрологічного режиму земельних ділянок;
- дотримання екологічних вимог, установлених законодавством України, при проектуванні, розміщенні та будівництві об'єктів.

Вилучення (викуп) і надання земельних ділянок для містобудівних потреб здійснюється з урахуванням необхідності максимального збереження сільськогосподарських і лісових угідь та ґрунтового покриву в установленому законом порядку.

Засади регулювання відносин у процесі відчуження земельних ділянок для суспільних потреб встановлені *Законом України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» (1559-VI)*.

Дія цього Закону поширюється на суспільні відносини, пов'язані з викупом земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для забезпечення суспільних потреб чи пов'язані з примусовим відчуженням зазначених об'єктів нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності, якщо такі потреби не можуть бути забезпечені шляхом використання земель державної та комунальної власності.

Основними законодавчими актами у сфері містобудування є закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». Містобудівним законодавством визначено види містобудівної документації, якими регулюються питання планування територій населених пунктів і їх використання.

Генеральний план населеного пункту. Стаття 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [267] визначає генеральний план населеного пункту як містобудівну документацію, що

визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту». Детальні вимоги щодо змісту генерального плану, а також повноваження щодо його реалізації визначаються статтею 17 вказаного Закону і деталізуються ДБН Б. 1-3-97 «СМБД. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів».

Генеральна схема планування території України – «містобудівна документація, що визначає концептуальні рішення планування та використання території України». Сама схема затверджена Законом України «Про Генеральну схему планування території України» від 07.02.2002 [237].

Схема планування території на регіональному рівні – «планувальна документація, яка розробляється у розвиток Генеральної схеми планування території України та визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови, використання території адміністративно-територіальних одиниць та їх окремих частин» (стаття 1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»);

Детальний план території – «містобудівна документація, що визначає планувальну організацію та розвиток території» (стаття 1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Будівельні норми, державні стандарти і норми. Зараз перелік державних стандартів України у земельній сфері вичерпується кількома десятками, що безпосередньо не стосуються земель населених пунктів. У майбутньому повинні бути розроблені та прийняті стандарти, що регламентують планування фізичних об'єктів і планування міст.

Серед нормативних документів, що визначають правовий режим земель населених пунктів, варто виділити ДБН 360-92** «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» та Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів, затверджені наказом міністерством охорони здоров'я України від 19.06.1996 № 173.

Закон України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780-XII визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини [257].

Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» 14.10.1994 № 208/94-ВР встанов-

лює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності [231].

Відповідно до статті 1 цього Закону правопорушеннями у сфері містобудівної діяльності є протиправні діяння (дії чи бездіяльність) суб'єктів містобудування – юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами.

Стаття 6 визначає, що суб'єкти містобудування несуть відповідальність у вигляді штрафу за зупинення підготовчих та будівельних робіт, які не відповідають вимогам законодавства, зокрема будівельних норм, містобудівним умовам та обмеженням, затвердженому проекту або будівельному паспорту забудови земельної ділянки, виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності й спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

Відповідно до статті 4 Закону об'єктами містобудування на державному та регіональному рівнях є планувальна організація території, система розселення, система взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту, інженерної та соціальної інфраструктури, функціональне зонування території України, її частин (груп областей), території Автономної Республіки Крим, областей, адміністративних районів.

Об'єктами містобудування на місцевому рівні є планувальна організація території населеного пункту, його частини (групи земельних ділянок) зі спільною планувальною структурою, об'ємно-просторовим рішенням, інженерно-транспортною інфраструктурою, комплексом об'єктів будівництва, що визначаються:

- у населених пунктах – меж населених пунктів, їх функціональних зон (сельбищної, промислової тощо), житлових районів, мікрорайонів (кварталів), приміських зон відповідно до містобудівної документації на місцевому рівні;
- за межами населених пунктів – меж приміських зон, а також функціональних зон відповідно до містобудівної документації на регіональному рівні.

Містобудівна документація на місцевому рівні розробляється з урахуванням даних державного земельного кадастру на актуалізованій картографічній основі в цифровій формі як просторово орієнтована інформація в державній системі координат на паперових і електронних носіях.

Містобудівна документація на місцевому рівні може бути оновлена за рішенням місцевих рад. Оновлення містобудівної документації передбачає:

- актуалізацію картографо-геодезичної основи;
- перенесення з паперових носіїв у векторну цифрову форму;
- приведення містобудівної документації у відповідність із вимогами законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил.

Склад, зміст, порядок розроблення та оновлення містобудівної документації на місцевому рівні визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування.

Генеральний план населеного пункту розробляється та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

Для населених пунктів з чисельністю населення до 50 тисяч осіб генеральні плани можуть поєднуватися з детальними планами всієї території таких населених пунктів.

Для населених пунктів, занесених до Списку історичних населених місць України, в межах визначених історичних ареалів у складі генерального плану населеного пункту визначаються режими регулювання забудови та розробляється історико-архітектурний опорний план, в якому зазначається інформація про об'єкти культурної спадщини.

Склад, зміст та порядок розроблення історико-архітектурного опорного плану населеного пункту визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування.

Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації є замовниками, організують розроблення, внесення змін та подання генерального плану населеного пункту на розгляд відповідної сільської, селищної, міської ради.

Рішення про розроблення генерального плану приймає відповідна сільська, селищна, міська рада.

Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації в установлений строк:

- подають пропозиції до проекту відповідного місцевого бюджету на наступний рік або про внесення змін до бюджету на поточний рік щодо потреби у розробленні містобудівної документації;
- визначають в установленому законодавством порядку розробника генерального плану населеного пункту, встановлюють строки розроблення та джерела його фінансування;
- звертаються до обласної державної адміністрації, Ради міністрів Автономної Республіки Крим (для міст обласного та республіканського Автономної Республіки Крим значення), центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування (для міст Києва та Севастополя) щодо визначення державних інтересів для їх урахування під час розроблення генерального плану населеного пункту;
- повідомляють через місцеві засоби масової інформації про початок розроблення генерального плану населеного пункту та визначають порядок і строк внесення пропозицій до нього фізичними та юридичними особами;
- забезпечують попередній розгляд матеріалів щодо розроблення генерального плану населеного пункту архітектурно-містобудівними радами відповідного рівня;
- узгоджують проект генерального плану населеного пункту з органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси суміжних територіальних громад, з метою врегулювання питань планування територій у приміських зонах.

Генеральні плани населених пунктів та зміни до них розглядаються і затверджуються відповідними сільськими, селищними, міськими радами на чергових сесіях протягом трьох місяців з дня їх подання.

У цьому ж Законі стаття 18 визначає, що **план зонування території** розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ) з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон.

План зонування території розробляється з метою створення сприятливих умов для життєдіяльності людини, забезпечення захисту територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання надмірній концентрації населення і об'єктів виробництва, зниження рівня забруднення навколишнього природно-

го середовища, охорони та використання територій з особливим статусом, у тому числі ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини, а також земель сільськогосподарського призначення і лісів.

Згідно зі статтею 19 *детальний план у межах населеного пункту* уточнює положення генерального плану населеного пункту та визначає планувальну організацію і розвиток частини території. Детальний план розробляється з метою визначення планувальної організації і функціонального призначення, просторової композиції і параметрів забудови та ландшафтною організації кварталу, мікрорайону, іншої частини території населеного пункту, призначених для комплексної забудови чи реконструкції.

Стаття 22 визначає правовий статус *містобудівного кадастру*, який є державною системою зберігання і використання геопросторових даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, інформаційних ресурсів будівельних норм, державних стандартів і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні територій та будівництві, формування галузевої складової державних геоінформаційних ресурсів.

Містобудівний кадастр ведеться з урахуванням даних державного земельного кадастру на державному рівні, на рівні Автономної Республіки Крим, обласному та районному рівнях, рівні обласних центрів та міст обласного (республіканського Автономної Республіки Крим) значення [253].

Для формування містобудівного кадастру використовують такі джерела:

- державні геоінформаційні ресурси;
- цифрові масиви профільних геопросторових даних, які містяться у затвердженій містобудівній та проектній документації, матеріалах завершеного будівництва;
- бази даних юридичних і фізичних осіб, порядок використання яких визначається законом.

Забудова земельної ділянки здійснюється в межах її цільового призначення, встановленого відповідно до законодавства. Зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території, забороняється.

Уповноважені органи з питань містобудування та архітектури і центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, забезпечують відкритість, доступність та повноту інформації про наявність на території відповідної

адміністративно-територіальної одиниці земель державної та комунальної власності, не наданих у користування, що можуть бути використані під забудову, про наявність обмежень і обтяжень земельних ділянок, містобудівні умови та обмеження в містобудівному і державному земельному кадастрах.

Забудова присадибних, дачних і садових земельних ділянок може здійснюватися на підставі будівельного паспорта забудови земельної ділянки. Будівельний паспорт визначає комплекс містобудівних та архітектурних вимог до розміщення і будівництва індивідуального (садибного) житлового будинку, садового, дачного будинку не вище двох поверхів (без урахування мансардного поверху) з площею до 300 квадратних метрів, господарських будівель і споруд, гаражів, елементів благоустрою та озеленення земельної ділянки [267].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності» від 22.12.2011 № 4220-VI суттєво посилює відповідальність у сфері містобудівної діяльності та міському землекористуванні.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань регулювання містобудівної діяльності» від 20.11.2012 № 5496-VI вносить зміни у земельне та містобудівне законодавство з метою удосконалення державного регулювання та посилення відповідальності в галузі.

Закон України «Про внесення змін до розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо зупинення дії заборони на відведення земельних ділянок від 19.09.2013 № 606-VII зупиняє дію заборони на відведення земельних ділянок на територіях, де відповідно до цього Закону не затверджені плани зонування або детальні плани територій.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 № 320-VIII змінює окремі положення Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Зокрема згідно з вказаним Законом реконструкція, реставрація або капітальний ремонт об'єктів будівництва без зміни зовнішніх геометричних розмірів їхніх фундаментів у плані, реконструкція або капітальний ремонт автомобільних доріг, залізничних колій, ліній електропередачі, зв'язку, трубопроводів, інших лінійних комунікацій

у межах земель їх розміщення, а також комплексна реконструкція кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду і нове будівництво об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури відповідно до містобудівної документації на замовлення органів державної влади чи органів місцевого самоврядування на відповідних землях державної чи комунальної власності можуть здійснюватися за відсутності документа, що засвідчує право власності чи користування земельною ділянкою;

Орган державного архітектурно-будівельного контролю повертає декларацію про початок виконання підготовчих робіт замовникові для усунення виявлених недоліків, якщо у декларації не відображено інформації щодо замовника, назви чи адреси об'єкта будівництва, документа, що підтверджує право власності чи користування земельною ділянкою або щодо осіб, відповідальних за проведення технічного нагляду, та осіб, які розробили проект виконання підготовчих робіт, з обґрунтуванням причини у строк, передбачений для її реєстрації. Після усунення недоліків декларація розглядається органом державного архітектурно-будівельного контролю в порядку, передбаченому для її реєстрації.

Орган державного архітектурно-будівельного контролю повертає декларацію про початок виконання будівельних робіт замовникові для усунення виявлених недоліків, якщо у декларації не відображено інформації щодо замовника, назви чи адреси об'єкта будівництва, документа, що підтверджує право власності чи користування земельною ділянкою, містобудівних умов та обмежень (крім об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються), проектувальника, головного архітектора та/або головного інженера проекту, осіб, відповідальних за проведення авторського і технічного нагляду, з обґрунтуванням причини у строк, передбачений для її реєстрації. Після усунення недоліків декларація розглядається органом державного архітектурно-будівельного контролю в порядку, передбаченому для її реєстрації.

Для отримання дозволу подається заява, до якої додаються:

- копія документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, або копія договору суперфіцію;
- копія розпорядчого документа щодо комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду у разі здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду на замовлення органів державної влади чи органів місцевого самоврядування на відповідних зем-

лях державної чи комунальної власності (замість копії документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою).

Важливими нормативно-правовими актами, що безпосередньо впливають на регулювання міського землекористування, також є:

Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення» від 04.02.2000 № 168/2000.

Він виданий з метою забезпечення реалізації прав власності на землю громадян, юридичних осіб і держави, прискорення становлення та ефективного регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення, залучення інвестицій для розвитку населених пунктів, збільшення надходжень до бюджету.

Закон України «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах» від 17.03.2011 № 3159-VI.

Завданням цього закону є запобігання масовим проявам зміни цільового призначення і забудови окремих земельних ділянок рекреаційного призначення незалежно від форми власності в містах та інших населених пунктах (зелених зон, зелених насаджень, об'єктів фізичної культури і спорту), що призводить до погіршення санітарно-гігієнічних, рекреаційних та спортивно-оздоровчих умов життя громадян, а також фізичного і естетичного виховання дітей та молоді [255].

Таким чином, містобудівне законодавство щодо регулювання міського землекористування є фрагментарним. Нормативно-правові акти приймалися в різний час, деякі задовго до початку проведення реформ. У розглянутих документах не враховано зокрема вплив встановлюваних обмежень на економічні інтереси власників територіальних об'єктів і землекористувачів, зустрічаються суперечливі норми, змішується містобудівна та землевпорядна документація. Багато в чому це пояснюється тим, що режимоутворюючі територіальні об'єкти знаходяться у віданні різних міністерств і відомств, їх експлуатують підприємства різних галузей економіки.

РОЗДІЛ 2 Концептуальні засади управління міським землекористуванням

2.1. Загальна характеристика і склад земель у межах міст

Згідно з адміністративно-територіальним устроєм України за станом на 1.03.2016 р. всього налічувалося 460 міст, з них обласного значення – 187, районного значення – 271, з районним поділом – 25. Кількість селищ міського типу становила 885, а сільських населених пунктів – 28 385.

Внаслідок реформування територіальної влади та місцевого самоврядування утворено 141 об'єднану територіальну громаду. До складу територіальних громад увійшло 20 міст, з них 3 – обласного значення, 48 – селищ міського типу та 1774 сільських населених пункти [1].

Чисельність населення країни на 1.01.2016 р. становила 42,8 млн осіб, з них міського – 29,6 млн осіб, сільського – 13,2 млн осіб (без тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя).

Землі населених пунктів займають лише 12,5 % всієї території країни, а питома вага площі міст становить – 2,2 %, селищ міського типу – 0,9 %, сільських населених пунктів – 9,4 %.

Аналіз урбанізаційних процесів у нашій країні показує, що у рік набуття незалежності (1991) Україна характеризувалася досить високим рівнем урбанізації – 67,8 % (табл. 2.1). За усередненою щільністю населення вона входила до складу дванадцяти країн Європи. Площа міських земель у розрахунку на одну особу становила у середньому 340,4 м².

Найбільшою щільністю населення відрізняються Донецька, Київська (включаючи місто Київ), Львівська, Дніпропетровська області. Наприклад, густина населення Донецької області (201,9 осіб на 1 км² території) перевищує середньодержавний показник (86,3 осіб/км²) у 2,3 рази. Щільність населення у Київській області сягає 158,6 осіб/км² (включаючи м. Київ), Львівській – 126,9 осіб/км², Дніпропетровській – 122,8 осіб/км².

Таблиця 2.1. Землі адміністративно-територіальних одиниць України та ефективність їх використання на 1. XI. 1990 р.*

№ з/п	Адміністративно-територіальна одиниця	Площа земель, тис. га		Чисельність населення, тис. осіб.		Урбанізація, %	Щільність населення, осіб на 1 км ²	Площа міських земель на особу, м ²
		всього	міст і селищ	всього	міське			
1	Республіка Крим	2694,5	58,7	2596	1788	68,9	96,3	328,3
2	Вінницька	2651,4	21,9	1908	880	46,1	72,0	248,9
3	Волинська	2014,4	16,8	1073	549	51,2	53,3	306,0
4	Дніпропетровська	3192,3	123,1	3919	3280	83,7	122,8	375,3
5	Донецька	2651,6	189,9	5353	4843	58,0	201,9	392,1
6	Житомирська	2980,8	26,0	1504	821	54,6	50,5	316,7
7	Закарпатська	1275,3	21,8	1272	536	42,1	99,7	406,7
8	Запорізька	2718,5	35,7	2108	1612	76,5	77,5	221,5
9	Івано-Франківська	1392,7	38,8	1452	626	43,1	104,3	619,8
10	Київська	2894,3	100,0	4589	3727	81,2	158,6	268,3
11	Кіровоградська	2458,8	17,1	1248	762	61,1	50,8	224,4
12	Луганська	2668,5	156,7	2877	2493	86,6	107,8	628,6
13	Львівська	2183,1	47,9	2771	1677	60,5	126,9	285,6
14	Миколаївська	2463,0	20,1	1351	894	66,2	54,9	224,8
15	Одеська	3331,3	34,9	2634	1747	66,3	79,1	199,8
16	Полтавська	2875,4	34,2	1763	1016	57,6	61,3	336,6
17	Рівненська	2005,2	12,6	1182	556	47,0	58,9	226,6
18	Сумська	2383,9	34,0	1431	910	63,6	60,0	373,6
19	Тернопільська	1382,4	15,9	1177	499	42,4	85,1	318,6
20	Харківська	3146,7	67,8	3189	2525	79,2	101,3	268,5
21	Херсонська	2841,4	14,4	1270	786	61,9	44,7	183,2
22	Хмельницька	2062,9	17,4	1522	758	49,8	73,8	229,6
23	Черкаська	2092,1	31,1	1532	829	54,1	73,2	375,2
24	Чернівецька	809,6	18,7	940	401	42,7	116,1	466,3
25	Чернігівська	3191,8	45,9	1398	782	55,9	43,8	587,0
Україна		60355,0	1201,4	52057	35297	67,8	86,3	340,4

* Розраховано за даними [159, 160].

Переважна частина областей має показник щільності населення у 1,6 раза нижчий, ніж у середньому по країні. Найменшою є щільність населення у Чернігівській і Житомирській областях (43,8–50,5 осіб/км²). Щільність населення пов'язана з рівнями урбанізації відповідних адміністративно-територіальних одиниць, яка обумовила концентрацію трудових ресурсів і розвиток міських поселень.

Саме у Донецькій, Дніпропетровській, Київській, Харківській областях, де рівень урбанізації є найвищим, досить значною є й щільність населення. Слід також зазначити, що 2/5 міського населення країни проживало у найзначніших (понад 1 млн осіб) та великих (від 500 тис. до 1 млн осіб) містах. Загальна чисельність населення п'яти найзначніших міст (Київ, Харків, Дніпропетровськ, Одеса, Донецьк) становила 7,6 млн осіб або 31,6 % всього міського населення країни.

Питомі показники витрачання міських земель за областями характеризуються досить широким діапазоном варіювання: від 183,2 м² на особу у Херсонській області до 628,6 м² на особу у Луганській області, тобто відрізнялися більш ніж у 3,4 раза. У населених пунктах дев'яти областей площа міських земель у розрахунку на одну особу більша від середнього показника по Україні (340,4 м²/особу). Значно ефективнішим є рівень використання земель у міських поселеннях Одеської, Кіровоградської, Миколаївської та Хмельницької областей 199,8–229,6 м²/особу).

Однак, незважаючи на високий рівень урбанізації в країні, показник ефективності використання земель у міських поселеннях в цілому є низьким порівняно з відповідними класифікаційними групами європейських міст (він нижчий у 1,5–2,0, а в ряді випадків і в 3–5 разів) – [200, с. 17–18].

Для характеристики землекористування міст за основними видами угідь безперечний інтерес становить їх розподіл у дореформений період, за станом на 1 листопада 1990 р. (табл. 2.2). За структурою угідь найбільшу питому вагу становили забудовані землі (50,6 %), сільськогосподарські угіддя (25,7 %) та ліси (10,4 %). Їх площа становила 1 041, 0 тис. га або 86,7 % міських земель [159].

Дані таблиці 2.2 свідчать про те, що основний вид угідь міст і селищ – забудовані землі, займає половину площі міських земель. Проте абсолютні величини цього показника значно відрізняються по регіонах країни: від 25,8 % в Івано-Франківській області до 74,6 % у Полтавській. Закономірністю при цьому є те, що в областях з найвищим рівнем площі сільськогосподарських угідь у складі міських земель показники забудованості території найнижчі. Це можна проілюструвати на прикладі Івано-Франківської, Волинської, Тернопільської областей з рівнем сільськогосподарської освоєності земель 59,3 %; 45,2 %; 44,0 %, в яких забудовані землі займають відповідно 25,8 %; 39,9 %; 34,6 % площі міських земель за середнього показника по країні 50,6 %.

Таблиця 2.2. Розподіл земель міст і селищ міського типу за видами угідь станом на 1. XI. 1990 р*

№ з/п	Адміністративно-територіальні одиниці	Кількість міст і селищ	Площа земель, тис. га	В тому числі				У процентах до площі земель		
				забудовані землі	сільськогосподарські угіддя	з них присадибні, сади, городи	лісові площі	забудовані	сільськогосподарські угіддя	лісові площі
1	Республіка Крим	71	58,7	26,5	12,9	5,3	7,7	45,1	22,0	13,1
2	Вінницька	44	21,9	12,7	5,3	4,8	1,0	58,0	24,2	4,6
3	Волинська	30	16,8	6,7	7,6	4,6	0,8	39,9	45,2	4,8
4	Дніпропетровська	72	123,1	59,4	29,1	24,8	12,3	48,3	23,6	10,0
5	Донецька	184	189,9	105,9	52,3	47,1	9,9	55,8	27,5	5,2
6	Житомирська	52	26,0	16,5	5,5	3,9	1,2	63,5	21,2	4,6
7	Закарпатська	38	21,8	9,4	8,1	3,9	0,9	43,1	37,2	4,1
8	Запорізька	33	35,7	22,1	6,6	3,5	4,5	61,9	18,5	12,6
9	Івано-Франківська	39	38,8	10,0	23,0	13,3	1,5	25,8	59,3	3,9
10	Київська	57	100,0	38,4	14,4	12,3	39,1	38,4	14,4	39,1
11	Кіровоградська	22	17,1	6,7	6,0	5,4	1,5	39,2	35,1	8,8
12	Луганська	146	156,7	97,3	22,3	8,3	17,0	62,1	14,2	10,8
13	Львівська	76	47,9	24,0	13,9	9,0	5,2	50,1	29,0	10,9
14	Миколаївська	21	20,1	7,0	5,0	4,5	1,0	34,8	24,9	5,0
15	Одеська	40	34,9	23,6	4,5	3,9	1,6	67,6	12,9	4,6
16	Полтавська	34	34,2	25,5	4,6	2,6	2,2	74,6	13,5	6,4
17	Рівненська	27	12,6	7,8	3,4	3,1	0,4	61,9	27,0	3,2
18	Сумська	36	34,0	20,6	9,5	5,6	0,9	60,6	27,9	2,6
19	Тернопільська	37	15,9	5,5	7,0	6,0	1,2	34,6	44,0	7,5
20	Харківська	78	67,8	23,0	25,0	22,5	4,6	33,9	36,9	6,8
21	Херсонська	39	14,4	9,9	1,2	1,0	0,9	68,8	8,3	5,6
22	Хмельницька	37	17,4	8,3	4,9	3,6	0,8	47,7	28,2	4,6
23	Черкаська	34	31,1	12,8	12,7	10,5	2,0	41,2	40,8	6,4
24	Чернівецька	19	18,7	7,6	5,9	5,2	3,6	40,6	31,6	19,3
25	Чернігівська	46	45,9	20,7	17,9	11,8	2,7	45,1	39,0	5,9
Україна		1312	1201,4	607,9	308,6	226,5	124,5	50,6	25,7	10,4

* Розраховано за даними [1,159].

Зайняття значної частини міської території земельними ділянками для ведення особистого селянського господарства, організації садівництва та городництва, здійснення житлового будівництва садибного типу з присадибними ділянками обумовлює розосередженість місь-

кої забудови, наднормативне зайняття земель під вуличну мережу, зайняття зайвих площ, у тому числі й за рахунок прилеглих до населених пунктів земель сільськогосподарського призначення. Надмірне витрачання земель не обмежується і діючою нині системою контролю землекористування. Економічні санкції майже не застосовуються до керівників і чиновників, які нехтують конституційним положенням щодо необхідності особливої охорони національного багатства, яким є земля.

Відповідно із недавно запровадженим національним стандартом про склад та зміст плану зонування території (зонінг) – ДСТУ-НББ.1.1-2011 [166] – серед територіальних зон зовсім відсутні площі сільськогосподарських земель, питома вага яких становить нині 29,7 % загальної міської площі.

За винятком Київської, Чернівецької та Запорізької областей у переважній більшості регіонів досить низькою є питома вага лісів і лісових площ у складі земель міст і селищ міського типу (на рівні 3,2–5,0 %). Це обмежує можливості для відпочинку та оздоровлення населення.

За роки земельної реформи в Україні, яка розпочалася 15 березня 1991 р. і продовжується понад 25 років, запроваджено приватну та комунальну форми власності на землю, проведено приватизацію земель сільськогосподарського призначення та міських земель, здійснюється муніципалізація земельного фонду з формуванням земель комунальної власності територіальних громад, сіл, селищ, міст, здійснено трансформацію колективних сільськогосподарських підприємств у аграрні підприємства ринкового типу, істотно розширено землекористування громадян, запроваджено ринок земель. Здійснені заходи щодо реформування земельних відносин обумовили суттєві зміни щодо розподілу земель за видами використання, формами власності, власниками землі та землекористувачами [30]. Як свідчить динаміка площі земель за 1991–2015 рр. (табл. 2.3), сільськогосподарські угіддя зменшилися на 518 тис. га. Причому площа орних земель скоротилася на 1040,0 тис. га внаслідок зайняття ріллі для несільськогосподарських потреб та переведення частини її площ у перелоги.

Істотно зросла площа лісів, інших лісовкритих земель (409 тис. га) та площа забудованих земель (389,3 тис. га), збільшилися розміри відкритих заболочених земель на 98,6 тис.га.

Площа земель міст і селищ міського типу за цей період збільшилася на 703,4 тис. га або в 1,59 раза. Особливо значущим це збільшення було на протязі 1991–1996 рр., коли виконувався основний обсяг

Таблиця 2.3. Динаміка площі земель України за 1991–2015 роки*

№з/п	Види угідь	Площа земель, тис. га за роками						Зміни за 1991–2015 рр.							
		1991	1996	2000	2005	2011	2015								
1	Сільськогосподарські угіддя	42030,3	41852,9	41829,5	41763,8	41576,0	41511,7	– 518,6							
2	Ліси та інші лісовкриті площі	10221,3	10357,8	10403,3	10475,9	10601,1	10630,3	+ 409,0							
3	Забудовані землі	2161,1	2313,1	2457,4	2458,3	2512,5	2550,4	+ 389,3							
4	Відкриті заболочені землі	884,0	934,9	946,0	957,1	979,9	982,6	+ 98,6							
5	Води	2435,1	2418,6	2426,2	2421,1	2423,5	2426,4	– 8,7							
6	Землі в межах населених пунктів – всього, у тому числі:	⊗	6707,7	7076,6	7293,2	7456,0	7551,9	–							
	міст								} 1201,4	} 1712,5	1261,3	1296,4	1322,7	1341,9	} + 703,4
	селищ										522,2	537,5	560,7	562,9	
	сіл										4995,2	5293,1	5459,3	5572,6	

* Розрахована за даними Держкомзему та Держземagenta за відповідні роки;

⊗ – дані про площу сіл відсутні за статистикою, що велася у 1990 р.

робіт з формування територій місцевих рад і по включенню частини земель у межі населених пунктів.

Зросли за вказану п'ятирічку і площі земель сільських населених пунктів, однак цього не відображають дані статистики землекористування. За станом на 1.11.1990 р. кількісний облік земель сільськогосподарських підприємств (колгоспів, радгоспів тощо) в межах сіл не включав ці площі до складу земель сіл, а вони обліковувалися у складі сільськогосподарських підприємств. Пізніше, за 1996–2015 рр., площа сіл зросла на 651,9 тис. га. Слід підкреслити, що постійне зростання площ земель населених пунктів безпосередньо не пов'язане із динамікою чисельності населення у країні. За 1991–2015 рр. чисельність міського та сільського населення зменшувалася і пояснюється демографічною кризою, що обумовлена соціально-економічною та демографічною політикою держави. Якщо на протязі 1996-2015 рр. чисельність міського населення зменшилася з 34,8 до 29,7 млн осіб або на 5,1 млн, то площа міських земель зросла з 1712,5 тис. га до 1 904,8 тис. га, або на 192,3 тис. га. Вказані процеси призводять до зниження рівня ефективності міського землекористування, обумовлюють зростання територіальних резервів міст та можливостей розвитку міських поселень в існуючих межах.

Скорочення чисельності міського населення призвело до того, що кількість найкрупніших міст (з населенням понад 1 млн осіб) зменшилася з 5 до 3. Міста Дніпропетровськ та Донецьк перейшли у групу крупних міст (з населенням від 0,5 до 1 млн осіб), а міста Миколаїв і Маріуполь з групи крупних міст стали великими містами (населення від 0,25 до 0,5 млн осіб).

Організація належного управління міським землекористуванням в значній мірі стримується через відсутність меж населених пунктів, достовірної інформації у земельному кадастрі щодо земельних ділянок державної, приватної та комунальної форм власності, незавершеності робіт з інвентаризації міських земель. За станом на кінець 2015 р. для 16,7 тис. населених пунктів (56 % від загальної кількості міст, селищ, сіл) не встановлено меж. Найнижчі показники виконання робіт по визначенню меж населених пунктів у Харківській, Черкаській, Львівській, Тернопільській областях. Низький рівень встановлення міст і селищ значною мірою пов'язується з тим, що до цього часу не прийнято закону про адміністративно-територіальний устрій держави. Для більшості населених пунктів відсутні сучасні генеральні плани їх розвитку як основа для розроблення проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж.

Переважна частина сільських населених пунктів мають графічно визначені межі, що зафіксовані у матеріалах земельного кадастру на підставі проектів формування територій місцевих рад 1992–1993 рр. Оскільки ці межі, як правило, і нині відповідають дійсності, відсутність генпланів можна вважати лише формальною підставою для того, щоб не провадити роботи по встановленню меж.

До набрання 1 січня 2002 р. чинності новим Земельним кодексом України землі населених пунктів були однією із семи самостійних категорій земель. За новим Кодексом кількість категорій земель зросла до дев'яти у зв'язку з тим, що землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення поділено на чотири категорії, запроваджена нова категорія – землі житлової та громадської забудови, ліквідовано категорії – землі запасу, а також землі населених пунктів.

Міста, селища, села не були раніше одиницями адміністративно-територіального поділу країни. Згідно зі статтею 133 Конституції України, вони стали такими одиницями, а тому землі міст, селищ, сіл слід ідентифікувати як землі адміністративно-територіальних одиниць, за аналогією із землями області, району. Землі житлової і громадської забудови як частина населеного пункту повинні вклю-

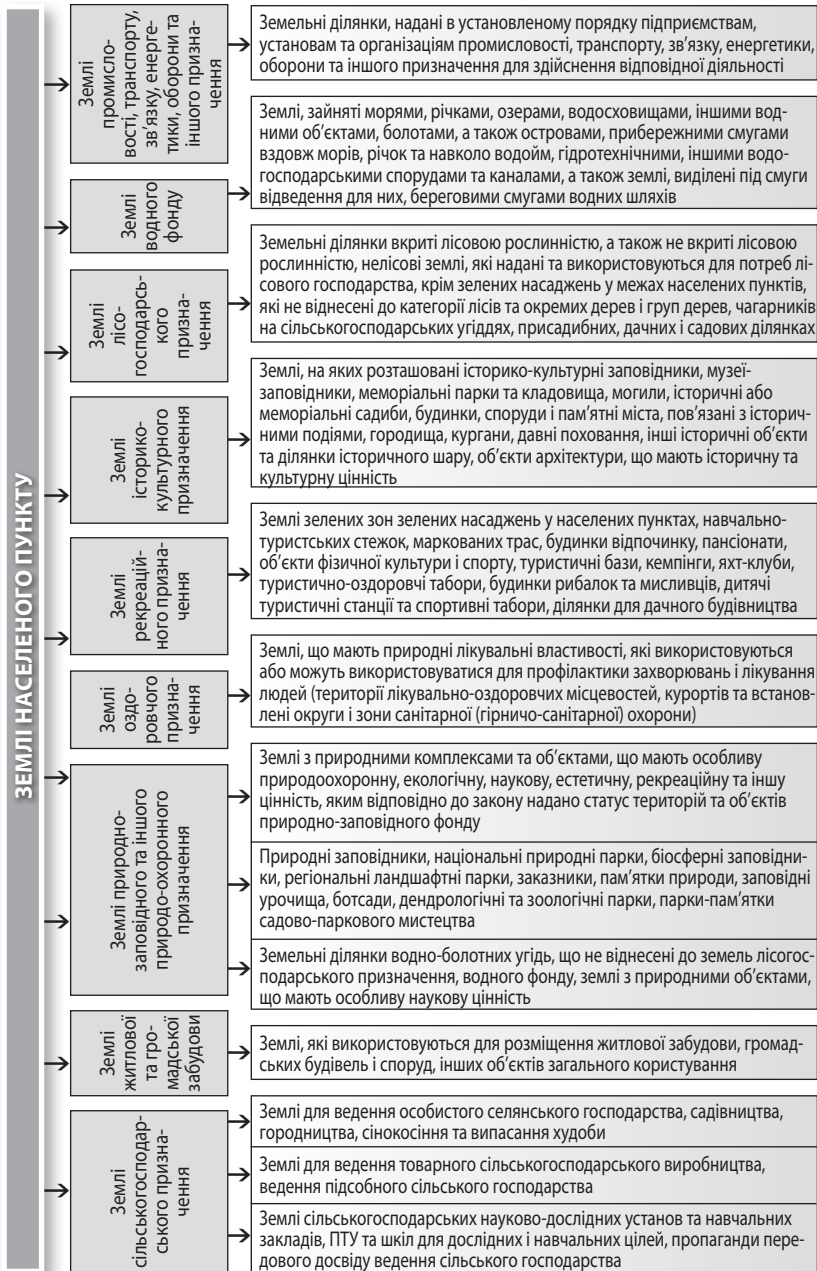


Рис. 2.1 Структура земельного пункту в межах населеного пункту за категоріями земель [101]

чати переважно сільбищні території, а всі інші землі в межах населених пунктів повинні відноситися до відповідних восьми категорій земель.

Таким чином термін – «землі міст», як і термін «землі в межах міст» є аналогічними за значенням. Вони характеризують площу (розмір) адміністративно-територіальної одиниці. Ці одиниці – село, селище, місто об'єднують землі різного цільового призначення за їх основними функціями. Вказані функції повинні враховуватися при визначенні правового режиму, забезпеченні раціонального використання та охорони земель, диференціації антропогенного навантаження, встановленні дозволених і недозволених способів експлуатації землі, мінімізації негативного впливу на довкілля.

Як свідчить структура земель у межах населеного пункту (рис. 2.1) категорії земель, що визначені земельним законодавством, за своїми функціями майже аналогічні функціонально-планувальним зонам, що встановлені містобудівним законодавством, стандартами та нормами. Проведене у Київському інституті земельних відносин наукове дослідження щодо поділу території столиці України на зони відповідно до категорій земель (стаття 19 Земельного кодексу України) підтвердило важливість і актуальність такого зонування для проведення земельно-господарського устрою міст та розроблення проєктів землеустрою щодо впорядкування територій для містобудівних потреб [101].

Як відомо, категорії земель – це визначені законодавством види використання земель, що встановлюються залежно від функції (сукупності функцій) земельної ділянки й закріплюються у земельному кадастрі. Незавершеність земельної реформи у містах зумовлює невизначеність стосовно належності земельних ділянок до тієї чи іншої категорії земель, що призводить до зловживань при встановленні їх подальшого функціонального призначення, організації використання та відчуження без урахування інтересів територіальної громади.

Із запровадженням 30 січня 1992 р. приватної власності на землю у процесі земельної реформи, відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 р. №15-92 «Про приватизацію земельних ділянок» [264], місцевими радами в межах населених пунктів було передано у приватну власність громадян 17 млн ділянок, якими вони користувалися раніше, а також внаслідок додаткового відведення для цього нових площ земель [365]. Статистика земельної приватизації підтверджує, що кількість громадян, які мали

право на приватизацію земельних ділянок, постійно зростала. За даними Держземагентства України на 1.07.2012 р. вона становила 14,8 млн громадян, а загальна кількість земельних ділянок, згідно з поданими заявами, – 18,1 млн. Переважна частина з них стосувалася будівництва й обслуговування житлових будинків, господарських будівель і споруд (48,4 %), ведення особистого селянського господарства (39,6 %), садівництва (10,7 %). Своє право на приватизацію земельних ділянок змогли реалізувати 12,8 млн громадян [155].

Загальна кількість власників і користувачів земельних ділянок на 1.07.2014 р. становить в межах населених пунктів 18,7 млн осіб, а площа земель у власності та користуванні громадян – 4462,8 тис. га (табл. 2.4).

Площа приватизованих земельних ділянок має найвищий рівень (87,3 %) серед земель для будівництва та обслуговування житлових будинків, господарських будівель і споруд, а також особистих селянських господарств (83,3 %). Можливості подальшої приватизації земельних ділянок у великих містах ще не вичерпано. Так, у місті Києві загалом приватизовано лише 5,4 % земельних ділянок. Низький рівень приватизації земельних ділянок громадянами, особливо у найзначніших і великих містах, пояснюється здебільшого застарілістю генеральних планів частини міст. Згідно з ними земельні ділянки,

Таблиця 2.4. Розподіл земель населених пунктів за формами власності на 1. 07. 2014 р.

№ з/п	Показник	Кількість власників і користувачів	Загальна площа, тис. га	У тому числі за формами власності			
				державна	приватна	комунальна	колективна
1	Землі населених пунктів	18983205	7539,2	4033,7	3483,2	16,7	5,6
	%		100,0	53,5	46,2	0,2	0,1
2	У тому числі: громадяни	18746117	4462,8	601,2	3461,1	–	–
	%		100,0	13,5	77,6		
3	З них: будівництво і обслуговування житлових будинків	10432133	1712,9	215,9	1495,4		
	%		100,0	12,6	87,3		
4	Особисті селянські господарства	5589662	2204,0	350,3	1836,5		
	%		100,0	15,9	83,3		

* За даними Держземагентства на 1. 07. 2014 р.

зайняті колективними садами, індивідуальним житловим будівництвом, передбачалося використати під багатоповерхове житлове будівництво, для інших громадських цілей, у зв'язку з чим обмежувалася або заборонялася зовсім приватизація вказаних земель, якими громадяни користувалися на протязі тривалого часу.

Як видно із табл. 2.4, із загальної кількості громадян – власників землі та землекористувачів 13,5 % становили ті, що користуються землею державної власності, 77,6 %, що мають землю у приватній власності.

Юридичними особами – користувачами земель державної власності є заклади, установи, організації науки, освіти, культури, охорони здоров'я тощо (86,2 % загальної кількості), промислові та інші підприємства (59,4 %), організації та підприємства транспорту (97,3 %), частини, організації Збройних сил (95,4 %), лісгосподарські підприємства (100 %).

Приватизація земель у населених пунктах дозволила запровадити ринок земель, включити землю в економічний оборот, забезпечити зростання інвестиційної привабливості міських територій. Збільшення кількості власників і користувачів земель пришвидшило обіг земельних ділянок, перехід права власності на землю за цивільно-правовими угодами.

Проте демографічні процеси в країні, що обумовили скорочення як загальної чисельності населення, так і кількості міських жителів, призвели до зменшення щільності населення держави в цілому, в тому числі міст та селищ міського типу. Загальна щільність скоротилася з 86,3 до 74,4 осіб на 1 км² території (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим). Площа міських земель у розрахунку на одну особу зросла з 340,4 до 628,1 м², або в 1,8 раза в середньому по країні. Розвиток міського землекористування мав екстенсивне спрямування: знижувались щільність міського населення та питома вага забудованих територій, зростали обсяги індивідуального будівництва та площі земель у власності громадян (садівництво, особисте селянське господарство, садибна забудова тощо). Значні площі (в межах міст) займали землі, що не надані у власність або в користування, земельні ділянки запасу та загального користування.

Аналіз динаміки земель міст за видами угідь та функціональним призначенням за 2005–2015 рр. свідчить про те, що при збільшенні загальної площі на 45,5 тис. га зростання площі забудованих земель становило 26,5 тис. га (табл. 2.5). Однак 46 % зростання площі за-

Таблиця 2.5. Динаміка площ угідь земель міст за 2005–2015 рр., тис. га*

№ з/п	Види угідь та функціонального призначення	Площа угідь у 2005 р.	Площа угідь у 2015 р.	Зміни за 2005–2015 рр.	
				Площа (+,-)	2015 р. до 2005 р., %
1	Загальна площа земель міст, у тому числі:	1296,4	1341,9	+45,5	103,5
2	Сільськогосподарські землі	386,1	398,2	+ 12,1	103,1
3	Ліси та лісовкриті, з них I групи	133,8	137,5	+3,7	102,8
4	Забудовані землі, з них:	651,1	677,6	+26,5	104,1
	одноповерховою та двоповерховою забудовою	83,8	96,0	+12,2	114,6
	трьома і більше поверхів	70,3	70,7	+0,4	100,6
	промисловою забудовою	109,0	106,8	-2,2	98,0
	громадською забудовою	75,7	75,3	-0,4	99,5
	транспорту і зв'язку	62,3	64,0	+1,7	102,7
	технічної інфраструктури	16,0	17,3	+1,3	108,1
	для відпочинку та інші відкриті землі, з них	179,4	179,9	+0,5	100,3
	зелені насадження загального користування	43,6	42,7	-0,9	97,9
5	Відкриті землі без рослинного покриву (кам'янисті місця, піски, яри, тощо)	57,0	55,2	-1,8	96,8
6	Води	58,2	62,9	+4,7	108,1
7	Особливо охоронювані землі, з них:				
	природоохоронного призначення	24,3	29,6	+5,3	121,8
	оздоровчого призначення	3,8	4,1	+0,3	108,0
	рекреаційного призначення	35,7	39,5	+3,8	110,6
	історико-культурного призначення	3,7	4,8	+1,1	129,7

* Розраховано за даними Держгеоцентру за відповідні роки.

будованих земель (12,2 тис. га) припадає на одноповерхову та двоповерхову житлову забудову. Це є свідченням подальшого розвитку малоповерхового житлового будівництва у містах, тобто індивідуальної котеджної забудови, яка потребує значних територій. Площа житлової забудови з трьома і більше поверхами за десятиріччя майже не зросла (з 70,3 тис. га площа збільшилася до 70,7 тис. га).

Землі під промисловою забудовою зменшилися на 2,2 тис. га, під громадською забудовою – на 0,4 тис. га, а під об'єктами транспорту і зв'язку та технічної інфраструктури збільшилися на 3 тис. га.

Загалом забудовані землі становлять нині 50,5 % території міст, сільськогосподарські землі – 29,7 %, ліси та лісовкриті площі – 10,2 %. особливо охоронювані землі (природоохоронні, оздоровчі, рекреаційні, історико-культурні) займають 78 тис. га, води – 62,9 тис. га, землі для відпочинку (парки, сквери тощо) – 49,4 тис. га. Ліси та лісовкриті площі (137,5 тис. га) разом з особливо охоронюваними землями, водами та землями для відпочинку населення становлять потужний ландшафтно-рекреаційний фонд, який повинен забезпечувати постійне зростання капіталу здоров'я. Для цього слід зберігати належним чином і зелені насадження загального користування міст, площа яких за десятиріччя скоротилася з 43,6 до 42,7 тис. га.

2.2. Критерії розмежування земель державної та комунальної власності

Становлення і розвиток місцевого самоврядування в країні, реформування власності на землю, конституційне закріплення права народу здійснювати належну йому владу як шляхом безпосереднього волевиявлення, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування обумовили запровадження власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах на землю. Статтею 13 Конституції України встановлено, що органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, від імені Українського народу здійснюють права власника на землю, а статтею 142 визначено, що земля, яка знаходиться у комунальній власності територіальних громад, разом з іншими ресурсами, є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування [163].

У Преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування, яку ратифіковано Верховною Радою України 15.07.1997 р., підкреслюється, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються

всіма державами – членами Ради Європи, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, що існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадян управління [93].

Як відомо, землі міст Європи є головним джерелом наповнення місцевих бюджетів. В Україні для завершення земельної реформи в

населених пунктах ще необхідно здійснити систему вкрай важливих і капіталоємних заходів. Однак не може бути сумнівів у тому, що реалізація комплексу земельно-реформенних заходів має перетворити землі наших міст, селищ і сіл на головний ресурс сталого соціально-економічного розвитку територіальних громад. Органи місцевого самоврядування від імені територіальних громад набувають необхідні повноваження щодо управління земельними ресурсами, а також незалежність щодо розпорядження землею. Зростає їх економічна та юридична відповідальність і зацікавленість щодо раціонального використання та охорони земельних ресурсів, збереження земель, соціальної спрямованості землекористування [57, 102].

Правове поле інституту комунальної власності на землю формувалось досить тривалий час. Незважаючи на те, що вказану власність запроваджено ще у червні 1996 р., до введення у дію 1 січня 2002 р. нового Земельного кодексу України, склад земель комунальної власності та основні вимоги щодо розмежування державних і комунальних земель не було урегульовано.

Новий Земельний кодекс, крім визначення особливостей функціонування комунальної власності, містив і ряд інших новел. Зокрема в ньому визначено принципи формування, статус і шляхи реалізації права власності на землю. Знято обмеження розмірів ділянок у приватній власності громадян для будівництва й обслуговування житлових будинків і господарських будівель, для ведення особистого селянського господарства, садівництва, дачного й гаражного будівництва.

Запроваджено приватну власність на землю громадян для заняття несільськогосподарською підприємницькою діяльністю. Унормовано функціонування приватної власності для юридичних осіб. Запроваджено власність на землю (крім земель сільськогосподарського призначення) для іноземних громадян, іноземних юридичних осіб, осіб без громадянства, іноземних держав.

Урегульовано питання володіння, користування та розпорядження земельними ділянками спільної власності на землю громадян, юридичних осіб і територіальних громад.

Вперше запроваджено право користування чужою земельною ділянкою (право земельного сервітуту), право добросусідства та обмеження прав на землю, унормовано питання щодо реалізації цих прав і пов'язаних з ними відшкодувань.

Окреслено питання функціонування ринку землі. Визначено загальний порядок продажу земельних ділянок, особливості набуття

прав на конкурентних засадах (земельні торги), викупу земельних ділянок для суспільних потреб.

Стаття 83 Земельного кодексу визначає, що землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, є комунальною власністю.

У комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності.

До земель комунальної власності, які не можуть передаватись у приватну власність, належать:

а) землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо);

б) землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту;

в) землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом;

г) землі лісового фонду, крім випадків, визначених цим Кодексом;

г) землі водного фонду, крім випадків, визначених цим Кодексом;

д) земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;

Територіальні громади набувають землю у комунальну власність у разі:

а) передачі їм земель державної власності;

б) примусового відчуження земельних ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб;

в) прийняття спадщини;

г) придбання за договором купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами;

г) виникнення інших підстав, передбачених законом.

Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть об'єднувати на договірних засадах належні їм земельні ділянки комунальної власності. Управління зазначеними земельними ділянками здійснюють районні або обласні ради.

Статтею 84 Кодексу встановлено, що до земель державної власності, які не можуть передаватись у комунальну власність, належать:

- а) землі атомної енергетики та космічної системи;
- б) землі оборони, крім земельних ділянок під об'єктами соціально-культурного виробничого та житлового призначення;
- в) землі під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурними об'єктами, що мають національне та загальнодержавне значення;
- г) землі під водними об'єктами загальнодержавного значення;
- ґ) земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, національних галузевих академій наук;
- д) земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Пунктами 10–12 Перехідних положень Кодексу встановлено, що рішення про розмежування земель державної і комунальної власності в межах населених пунктів приймають відповідні сільські, селищні, міські ради за погодженням з органами виконавчої влади, а за межами населених пунктів – органи виконавчої влади за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування.

Витрати, пов'язані із розмежуванням земель державної та комунальної власності, здійснюються за рахунок коштів відповідних бюджетів.

До розмежування земель державної і комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями в межах населених пунктів, крім земель, переданих у приватну власність, здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів – відповідні органи виконавчої влади.

У відповідності із положеннями Земельного кодексу України у 2002 р. було розроблено Концепцію формування земель комунальної власності територіальної громади м. Києва [117], у 2005 р. здійснено коригування Концепції та розроблено Методичні рекомендації по складанню проекту розмежування земель державної та комунальної власності [119, 282].

З метою реалізації прав територіальних громад на землю у період до прийняття окремого закону щодо врегулювання питань розмежування земель Кабінет Міністрів України постановою від 1.08.2002 р. №1100 затвердив Тимчасовий порядок розмежування земель державної і комунальної власності [249]. Тимчасовий порядок уточнив і розширив перелік земель, які передаються у ко-

мунальну власність, а також дещо змінив види категорій земель і угідь, що повинні залишатися у державній власності. До функцій Кабінету Міністрів було віднесено затвердження меж земельних ділянок у містах Києві та Севастополі, а також у містах республіканського та обласного значення. Уряд повинен був затверджувати і межі ділянок у складі земель державної власності, які не могли передаватися у комунальну власність. Ці нововведення не знайшли підтримки на практиці.

Проведення робіт, пов'язаних із передачею земель державної власності у комунальну власність, покладалося на відповідні державні органи земельних ресурсів. Однак вони були не в змозі виконати вказані роботи без розроблення проектів землеустрою.

5 лютого 2004 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» [269]. Законом визначено правові засади розмежування земель, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування по регулюванню земельних відносин для реалізації прав на землю, забезпечення національного суверенітету, розвитку матеріально-технічної бази місцевого самоврядування.

Розмежування, згідно із законом, повинно здійснюватися за такими принципами:

- забезпечення безпеки держави;
- поєднання державних і місцевих інтересів;
- забезпечення рівності права власності на землю територіальних громад і держави;
- безоплатності;
- обґрунтованості;
- досягнення збалансованого співвідношення економічних і екологічних інтересів суспільства, забезпечення раціонального використання та охорони земель.

Чітко визначено повноваження Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських, районних державних адміністрацій по визначенню меж земельних ділянок. Визначено функції місцевих рад по вирішенню цих же питань.

Розмежування земель здійснюється за проектами, особливо складні з яких можуть розроблятися у два етапи: концептуальні основи та проект розмежування земель державної і комунальної власності; а фінансування робіт, пов'язаних із розмежуванням земель, здійснюється за кошти державного та місцевих бюджетів.

Методичні рекомендації з розроблення вказаних проектів, крім загальних положень, містять такі розділи: підготовчі роботи; обґрунтування проектних рішень; оформлення проекту; погодження і затвердження проекту [158, с.91–106].

При розмежуванні земель державної та комунальної власності у межах адміністративно-територіальних одиниць (районів, міст, селищ, сіл) важливе значення передусім мають роль і статус конкретної одиниці у функціонуванні народногосподарського комплексу та у системі розселення. Концепція формування земель комунальної власності територіальної громади міста Києва, наприклад, базувалась на тому, що місто – столиця держави. Воно є політичним, адміністративним, духовним, культурним, історичним і науково-освітнім центром. Розміщення центральних органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав і міжнародних організацій, установ та закладів науки і освіти, охорони здоров'я та необхідність надання комунальних, інженерних, соціально-культурних, транспортних, інформаційних послуг державним органом, дипломатичним представництвом іноземних держав і міжнародних організацій безпосередньо впливає на формування структури власності на землю держави та територіальної громади у місті.

Розробляючи у 2009 р. Концепцію формування земель комунальної власності м. Миколаїв Миколаївської області науковці Інституту землекористування міст підкреслювали, що місто є одним із найважливіших багатофункціональних економічних, наукових, культурно-освітніх центрів України. Миколаїв був і залишається важливим транспортним вузлом, в якому зосереджена транспортна інфраструктура, що об'єднує морський, річковий, залізничний, автомобільний і повітряний транспорт. Він є також профільним індустріальним центром, провідними галузями промисловості якого є машинобудування. За чисельністю жителів Миколаїв відносився до крупних міст і є, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 26. 07. 2001 р., історичним населеним пунктом. Виходячи з особливостей міста основна площа земель державної власності при розмежуванні об'єднуватиме об'єкти транспортного вузла, державні машинобудівні підприємства та об'єкти оборонного комплексу, землі водного фонду загальнодержавного значення [118].

Розмежування земель малих і середніх міст, які виконують великий спектр функцій, пов'язується в основному з превалюючим формуванням земель комунальної власності, за наявності значної питомої ваги приватних земель, зайнятих індивідуальним житловим будівництвом.

Розподіл за формами власності (державна, комунальна) земель селищ міського типу та сільських населених пунктів, в основному з приватним землекористуванням, полягає у поділі об'єктів сфери обслуговування населення, транспорту, підприємств з переробки сільськогосподарської продукції тощо між комунальними та державними органами, підприємствами, організаціями.

Критеріями віднесення земель до державної або комунальної форми власності є:

- поділ об'єктів за їх належністю до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів управління науковою діяльністю та банківською системою;
- економічна, історико-культурна та містобудівна значущість об'єкта;
- функціональне призначення об'єктів нерухомості;
- форма власності об'єкта нерухомого майна.

При розмежуванні земель **органів державної влади** до державної власності повинні відноситися земельні ділянки під об'єктами сфери управління на загальнодержавному, обласному, міському та районному рівнях, крім об'єктів соціально-культурного і побутового призначення та житлового фонду.

Об'єкти сфери управління **органів місцевого самоврядування** – Київської обласної ради, Київської міської ради, районних рад, міських, селищних і сільських рад, включаючи об'єкти соціально-культурного та побутового призначення і житлового фонду, мають бути у комунальній власності.

Земельні ділянки під об'єктами нерухомого майна сфери управління Національної академії наук, національних галузевих академій наук, Національного банку України повинні відноситися до земель державної власності.

Необхідність збереження і відновлення особливо охоронюваних територій і об'єктів обумовила поділ їх за народногосподарською цінністю на об'єкти національного, загальнодержавного та місцевого значення. Земельні ділянки під природно-заповідними, історико-культурними, водними об'єктами національного та загальнодержавного значення мають бути у державній власності, а під об'єктами місцевого значення – у комунальній.

У державній власності повинні бути земельні ділянки під об'єктами нерухомого майна із спеціальними функціями (об'єкти оборони, державної безпеки, природоохоронних і внутрішніх військ, державної охорони, атомної енергетики, космічної системи).

Одним із важливіших критеріїв при здійсненні розмежування земель державної та комунальної власності є форма власності об'єкта нерухомого майна, що розташований на земельній ділянці. Загальний принцип – форма власності земельної ділянки та об'єкта нерухомого майна на ній повинні бути однаковими (державна або комунальна) – слід всіляко підтримувати. Це буде обумовлювати і перехід права власності як на будівлю, споруду, так і на земельну ділянку.

Незважаючи на те що до прийняття у лютому 2004 р. Закону «Про розмежування земель державної та комунальної власності» роботи щодо розмежування мали в основному пілотний характер і виконувалися в обмеженій кількості міст (Київ, Дружківка Донецької області), з 2003 р. розпочато скорочення прав територіальних громад на землю шляхом внесення змін до Земельного кодексу. Зокрема було заборонено передачу з державної власності у комунальну земельних ділянок вищих навчальних закладів і професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності; земельних ділянок, на яких розташовані державні, у тому числі казенні підприємства, господарські товариства, у статутних капіталах яких державі належать частки (акції, паї), об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти. Ця заборона стосувалася і земель лісгосподарського призначення за межами населених пунктів, а також водних об'єктів загальнодержавного значення.

Вказане змінило відношення органів місцевого самоврядування до проведення робіт із розмежування земель, особливо внаслідок скорочення прав територіальних громад на землю. Фінансування заходів, пов'язаних з розмежуванням земель державної та комунальної власності, майже не проводилося з державного бюджету, хоча розмежувати потрібно не комунальні, а державні землі. Після позбавлення місцевих рад частини прав по розпорядженню землями суттєво скоротилося виділення коштів на вказані роботи і з місцевих бюджетів. Не забезпечено належної організації виконання робіт з розмежування земель як місцевими радами, так і державними органами земельних ресурсів. За станом на 1.01.2012 р. ці роботи виконано лише на 0,7 % загальної площі. Однак комунальна власність, що була сформована за проектами розмежування земель, не відображалася у земельно-кадастровій документації, внаслідок чого складалося враження, що комунальної власності на землю в Україні не існує зовсім.

У вересні 2011 р. Кабінет Міністрів України вніс на розгляд Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до деяких за-

конодавчих актів щодо спрощення процедури розмежування земель державної та комунальної власності». Згідно з вказаним проектом закону до комунальної власності не можна передавати землі під водними об'єктами та прибережними смугами в населених пунктах (міські пляжі, комунальні об'єкти для оздоровлення, відпочинку тощо), землі лісогосподарського призначення, що розташовані в межах населених пунктів. Останні в основному відносяться до рекреаційних об'єктів.

Запропоноване «спрощення процедури», навпаки, веде до розширення складу документації із землеустрою (до них включено матеріали Державного фонду, документації, кадастрові плани земельних ділянок, експлікації земельних ділянок державної, комунальної і навіть приватної власності, яка не розмежовується). За оцінками експертів, автори законопроекту намагаються створити за рахунок проекту розмежування земель додатковий, паралельний земельний кадастр.

Законопроектом пропонується встановити остаточний термін розмежування земель – 1 січня 2015 р. Усі землі, що не будуть передані з державної у приватну власність, залишаються у державній власності. Ця пропозиція суперечить Конституції України, статтею 13 якої встановлено, що органи місцевого самоврядування здійснюють права власників в межах, визначених лише Конституцією. А вона, як відомо, ніяких строків передачі не встановила.

Запропоновані законопроектом зміни щодо подальшого обмеження передачі з державної власності у комунальну земель під водними об'єктами та землями лісогосподарського призначення можна проілюструвати на прикладі міста Києва.

За станом на 1. 10. 2011 р., згідно з зареєстрованими у кадастрі документами, площа земель державної власності становила 3,7 тис. га або 4,4 % земель столиці України. За внесеними протягом 2003–2010 рр. змінами до чинного законодавства, які скорочують склад земель комунальної власності, площа земель державної власності могла б зрости на 12,5 тис. га, що становить 15 % загальної площі земель міста. Згідно з проектом Закону України від 6. 09. 2011 р. землі державної власності повинні збільшитися до 29,7 тис. га, тобто до 35 % всієї території міста. Поданий законопроект, що не вирішував проблему спрощення процесу розмежування земель державної та комунальної власності, і надалі обмежував повноваження рад, був повернутий Верховною Радою для доопрацювання.

Практика розроблення пілотних проектів розмежування земель державної та комунальної власності ряду міст (Київ, Миколаїв,

Дружківка) засвідчила, що для обласних центрів та міст обласного значення, які відносяться переважно до середніх міст, роботи по розмежуванню доцільно здійснювати у два етапи: концепція формування земель комунальної власності територіальної громади; проект землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності.

Концепція має своєю метою обґрунтування принципів поділу (розмежування) земель державної та комунальної власності і формування на цій основі земель територіальної громади міста та земель держави, що розташовуються в межах міста. Завданням Концепції є визначення етапів, шляхів, механізмів та обсягів ресурсного забезпечення реалізації цього процесу, що можна проілюструвати на прикладі м. Миколаєва [118]. Загальна площа земель міста становить 25,98 тис. га, яка за категоріями земель розподіляється так: землі житлової та громадської забудови займають 32,9 %, землі водного фонду – 31,8 %, землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони – 19,2 %, землі сільськогосподарського призначення – 11,1 %, землі лісогосподарського призначення – 4,7 %, землі природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення – 0,3 %.

Прогноз розподілу земель міста за формами власності та категоріями земель здійснено на підставі вибору об'єктів для моделювання процесу розмежування за такими категоріями земельного фонду:

- землі житлової та громадської забудови – за земельними ділянками органів державної влади, національних академій наук, вищих навчальних закладів та державних професійно-технічних навчальних закладів;
- землі промисловості – за земельними ділянками акціонерної компанії «Чорноморський суднобудівний завод», казенного Південного виробничо-технічного підприємства, державних акціонерних компаній, державних підприємств, господарських товариств;
- землі оборони – за земельними ділянками, які залишаються у державній власності, а також тими, що можуть бути передані у комунальну власність.

Відповідно до розроблених моделей структура земель, що залишаються у державній власності (10547 га), передбачається таке:

- землі під водними об'єктами загальнодержавного значення (Бузький лиман, річки Південний Буг, Інгул) – 72,6 %;
- землі промисловості і транспорту, зайняті казенними і державними підприємствами – 14,5 %;

- землі оборони – 11,7 %.

За формами власності землі міста розподілятимуться так: комунальної власності – 38,4 %, державної власності – 40,6 %, приватної власності – 21,0 % (табл. 2.6).

Управління процесом раціонального і еколого-безпечного використання земель м. Миколаєва повинно здійснюватися в межах правового поля держави на основі територіального планування землекористування з використанням науково обґрунтованого нормативно-методичного забезпечення та економічних стимулів і санкцій. Воно має забезпечити захист прав на землю, підтримку і розвиток земельного ринку та системи оподаткування, організацію сучасного землеустрою, запровадження новітньої автоматизованої системи державного земельного кадастру, проведення моніторингу земель та здійснення самоврядного контролю за землекористуванням.

З цією метою Концепцією передбачається розробити і впровадити такі заходи:

1. Провести інвентаризацію земель міста, передусім тих, що не надані у користування та оренду, водних об'єктів та земель оборони з метою створення належної інформаційної бази для автоматизації земельного кадастру та впровадження містобудівного кадастру, удосконалення регулювання земельних відносин, запровадження ефективного оподаткування, реалізації заходів щодо оптимізації та раціоналізації землекористування.

На підставі інвентаризації земель вирішити питання щодо фактичної площі земель у межах міської смуги, ліквідувавши різницю між розміром площі земель міста, затвердженої Верховною Радою України (25282,6 га) та площею, що облікується у складі державного земельного кадастру (25983,4 га). У випадку підтвердження площі, затвердженої Верховною Радою, внести відповідні зміни до даних кадастру щодо площі земель міста та їх складу за категоріями і угіддями. В іншому випадку підготувати і внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції про затвердження площі земель, яка рахується за даними державного земельного кадастру.

2. Розробити і затвердити Програму використання та охорони земель міста на 3–5 років, передбачивши в ній зокрема заходи та джерело фінансування щодо автоматизації кадастру, завершення інвентаризації земель, впровадження системи реєстрації земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна.

3. Ураховуючи особливості міського землекористування, сучасний стан і перспективи розвитку суднобудівного, судноплавного та

Таблиця 2.6. Розподіл земельного фонду м. Миколаєва за формами власності та категоріями земель, га [118]

№ з/п	Категорії земель та землекористувачі	Станом на 1.07.2009 р.			Передбачається Концепцією			
		Загальна площа, га	в т.ч. за формами власності		Загальна площа, га	в т.ч. за формами власності		
			державна	приватна		державна	комунальна	приватна
1	Землі сільськогосподарського призначення	2885,1	2804,1	81,0	2885	–	2804	81
2	Землі житлової та громадської забудови	8549,4	3868,5	4680,9	8535	91	3274	5170
	у тому числі земельні ділянки: для забезпечення діяльності органів виконавчої влади	0,85	0,85	–	1	1	–	–
	вищих навчальних закладів державної форми власності та державних професійно-технічних навчальних закладів	70,3	70,3	–	70	70	–	–
3	Землі природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення	61,0	61,0	–	61	19	42	–
	у тому числі: об'єкти природно-заповідного фонду, що мають національне значення	18,5	18,5	–	19	19	–	–
4	Землі оздоровчого призначення	5,1	5,1	–	5	–	5	–
5	Землі рекреаційного призначення	0,6	0,6	–	1222	–	1222	–
6	Землі історико-культурного призначення	0,1	0,1	–	14	14	–	–
	у тому числі: історико-культурні об'єкти, що мають національне значення	–	–	–	14	14	–	–
7	Землі лісогосподарського призначення	1221,4	1221,4	–	–	–	–	–
8	Землі водного фонду	8267,1	8267,1	–	8267	7657	610	–
9	Землі промисловості, транспорту, зв'язку енергетики, оборони та іншого призначення	4993,6	4789,7	203,9	4994	2766	2024	204
	в тому числі: землі оборони	2158,6	2158,6	–	2159	1234	925	–
	промислових і транспортних підприємств	2072,6	1868,7	203,9	2073	1472	397	204
Всього земель		25983,4	21017,6	4965,8	25983	10547	9981	5455
У відсотках		100	80,9	19,1	100	40,6	38,4	21,0

водогосподарського комплексів як єдиної системи, частина якої входить до складу спеціальної економічної зони «Миколаїв» згідно із Законом України від 13 липня 2000 р. № 1909-III (ВВР, 2000, № 42, ст. 349 із змінами), доцільно відповідно до частини 3 статті 143 Конституції України делегувати Миколаївській міській раді після розмежування земель державної та комунальної власності повноваження щодо передачі в оренду земель в межах м. Миколаєва, зайнятих водними об'єктами загальнодержавного значення (Бузький лиман, річки Південний Буг, Інгул).

4. У зв'язку з тим, що територіальні громади районів у містах, відповідно до частини 1 статті 142 Конституції України, є суб'єктами права власності на землі комунальної власності, доцільно законодавчо визначити наступні повноваження районних у містах рад у сфері регулювання земельних відносин:

- передача земельних ділянок комунальної власності громадянам у власність та надання їх у користування відповідно до цього Кодексу для ведення садівництва, будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка), будівництва індивідуальних гаражів, ведення городництва, для сінокосіння та випасання худоби, розміщення тимчасових будівель і споруд – кіосків, павільйонів, інших малих архітектурних форм;
- здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;
- організація землеустрою та ведення земельно-кадастрової документації в обсягах, визначених відповідними міськими радами;
- організація розробки проекту встановлення межі району, зміни цієї межі, погодження вказаних проектів і підготовка пропозицій на розгляд міської ради;
- підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок, що провадяться органами виконавчої влади та міськими радами;
- інформування населення щодо продажу, викупу, вилучення, передачі у власність та надання земельних ділянок;
- вирішення земельних спорів.

6. За умови чіткого розподілу компетенції міського управління земельних ресурсів і комерційних структур з питань землеустрою дотримуватись того, що юридичні особи і громадяни, які мають

відповідні ліцензії, можуть здійснювати роботи по оцінці вартості земельних ділянок, брокерські і нотаріальні дії, проводити конкурси і аукціони, формувати земельні ділянки, здійснювати відповідні кадастрові зйомки, а роботи по оформленню правовстановлюючих документів на землю, внесенню змін і доповнень до них, розробці міських програм використання та охорони земель, планів земельно-господарського устрою тощо можуть виконувати тільки управління земельних ресурсів та державні або самоврядні землевпорядні організації.

Отже розроблення Концепції формування земель комунальної власності не повинно обмежуватися вирішенням питань поділу (розмежування) земель між державою та територіальними громадами. Її сутність – напрацювання комплексу заходів, впровадження яких істотно підвищило б ефективність землекористування в ринкових умовах, дозволило б забезпечити захист прав на землю, піднести рівень інвестиційної привабливості міського землекористування та управління використанням та охороною земель з метою створення комфортних умов для роботи, проживання, оздоровлення та відпочинку населення.

З прийняттям 6 вересня 2012 р. Верховною Радою Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» втратив чинність Закон від 5 лютого 2004 р., яким регулювалися питання формування земель територіальних громад і розмежуванням державних та комунальних земель [235].

З дня набрання чинності новим Законом, тобто з 1 січня 2013 р., землями комунальної власності вважаються земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності відповідної територіальної громади; ті, що перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування комунальних підприємств, установ і організацій, а також всі інші землі, розташовані в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності та земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомості державної власності, які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, установ національних академій наук або належать до земель оборони.

У державній власності залишаються розташовані в межах населених пунктів:

- земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності;

- земельні ділянки, що використовуються Чорноморським флотом Російської Федерації на території України;
- землі зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- усі інші землі, розташовані за межами населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності та земельних ділянок на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності, а також ті, що перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств, установ, організацій.

Затвердження вказаного переліку земельних ділянок і об'єктів нерухомого майна, що повинні відноситися до державної або комунальної власності, обумовило прийняття рішення про те, що з дня набрання чинності вказаним Законом, землі державної та комунальної власності вважаються розмежованими (пункт 7 розділу II. «Прикінцеві та перехідні положення» Закону). Однак не можна ігнорувати той факт, що розподіл земель на земельні ділянки, що можуть бути у комунальній власності, і що повинні бути у державній власності, був урегульований ще статтями 83 і 84 Земельного кодексу, який набрав чинності 1 січня 2002 р., та статтями 6 і 7 Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності», що був уведений у дію 14 липня 2004 р. В ці законодавчі акти було внесено ряд змін.

Проте і в Земельному кодексі, і в зазначеному Законі було визначено органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації), а також органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради, які визначають межі земельних ділянок, приймають рішення про розмежування земель, погоджують проекти рішень щодо поділу (розмежування) земель та встановлено їх конкретні повноваження.

У Законі, згідно з яким землі державної та комунальної власності з 1 січня 2013 р. вважаються розмежованими, є перелік земельних ділянок, але не встановлюються їх межі, тобто відсутня основна передумова формування земельної ділянки. Згідно зі статтею 79 Земельного кодексу України земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру. Як ві-

домо, право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту державної реєстрації цих прав.

Раніше для реалізації положень чинного законодавства щодо розмежування земель державної та комунальної власності не вистачало коштів для розроблення відповідної документації, процес формування комунальної власності був некерованим. Зараз, коли розмежування відбулося за законом, а меж розмежованих ділянок не існує, комунальна власність на землю стала в основному віртуальною. За відсутності необхідних коштів як у державному, так і в місцевому бюджетах для виконання розмежувальних робіт, на законодавчому рівні прийнято рішення, що реєстрація права державної або комунальної власності на землю провадиться одночасно з реєстрацією похідного права (постійне користування, оренда, емфітевзис, суперфіції). У зв'язку з тим, що надання земель у постійне користування, оренду, інші види похідного права охоплює на протязі року незначні площі земельних ділянок, процес завершення цієї реєстрації за часом спрогнозувати неможливо. Отже у Державному земельному кадастрі відсутня достовірна інформація про земельні ділянки комунальної та державної власності і її внесення не можна прискорити, керуючись чинними законодавчими нормами про поєднання реєстрації основного та похідного права.

Зараз площа земель населених пунктів становить 7,54 млн га, з яких 3,48 млн га є землями приватної власності. Таким чином, всього розмежуванню підлягає 4,06 млн га земель. Серед них площа земель промисловості і транспортних підприємств, організацій та земель оборони, що не можуть передаватися у комунальну власність, становить 155 тис. га, органів влади, закладів і установ науки та освіти – 74,7 тис. га, особливо охоронюваних територій – 24,5 тис.га. У комунальну власність можливо передати 3,8 млн га землі в межах населених пунктів. За межами населених пунктів землі комунальної власності складатимуть зараз близько 0,5 млн га (громадські пасовища, кладовища, полігони для зберігання відходів тощо). Орієнтовна площа земель комунальної власності в Україні нині може становити 4,3 млн га.

За період з 1 січня 2013 р. до 1 січня 2016 р. до Державного земельного кадастру внесено земельні ділянки комунальної власності загальною площею 52,2 тис. га. Таким чином площа земель державної власності за кадастром завищена на 4,25 млн га, а земель комунальної власності у державі майже немає (лише 0,01 % всієї території).

Ситуація щодо розмежування земель державної та комунальної власності є критичною. Інформація щодо розподілу земель держави за формами власності не відповідає положенням Закону щодо розмежованості земель. Кардинальна зміна цього становища потребує розроблення концепцій формування власності територіальних громад середніх та великих міст, завершення інвентаризації земель населених пунктів з внесенням до кадастру відповідної інформації про земельні ділянки комунальної та державної власності.

2.3. Організація орендних відносин та строки оренди земель міст

Одним із незаперечних досягнень земельної реформи є запровадження оренди землі. Її становлення уможливилось завдяки ліквідації монополії держави на земельну власність, приватизації земельного фонду та муніципалізації земель [157]. У сільськогосподарському землекористуванні розвиток оренди безпосередньо пов'язаний з інститутом паювання сільськогосподарських угідь, яке здійснено відповідно до Указу Президента України від 8.08.1995 р. «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям». Лише площа переданих в оренду земельних ділянок і земельних часток (паїв) сягає 17,4 млн га або майже 63 % розпайованих земель [193, с. 8–16].

Починаючи з 1994 р. орендні земельні відносини розглядалися як складова частина тимчасового користування земельними ділянками. З прийняттям 6 жовтня 1998 р. Закону України «Про оренду землі» вона визначена як строкове платне володіння і користування земельною ділянкою. Оренда може бути короткостроковою (не більше п'яти років) та довгостроковою (не більше 50 років), а об'єктами оренди є земельні ділянки, що перебувають у власності громадян, юридичних осіб, комунальній або державній власності [256].

Згідно зі статтею 93 Земельного кодексу України право оренди земельної ділянки – це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності. В оренду земельні ділянки можуть передаватися громадянам та юридичним особам України, іноземним громадянам і особам без громадянства, іноземним юридичним особам, міжнародним об'єднанням і організаціям, а також іноземним державам.

Згідно зі статтею 5 Закону України «Про оренду землі» (в редакції Закону від 2 жовтня 2003 р. № 121) орендарями також можуть бути районні, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим та Кабінет Міністрів України, а також сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах повноважень, визначених законом.

Орендодавцями земельних ділянок є їх власники або уповноважені ними особи, за згодою орендодавця земельна ділянка або її частина може передаватися орендарем у володіння та користування іншій особі (суборенда).

Право оренди може відчужуватися, у тому числі продаватися на земельних торгах, а також передаватися в заставу, спадщину, вноситися до статутного капіталу власником земельної ділянки – на строк до 50 років, крім випадків, визначених законом. У разі набуття права оренди земельної ділянки на конкурентних засадах підставою для укладення договору оренди є результати аукціону.

Орендар, який відповідно до закону може мати у власності орендовану земельну ділянку, має переважне право на придбання її у власність у разі продажу цієї земельної ділянки.

Орендні земельні відносини здійснюються відповідно до закону на підставі договору оренди землі. За ним орендодавець зобов'язується за плату передати орендареві земельну ділянку у володіння і користування на певний строк, а орендар зобов'язується використовувати земельну ділянку відповідно до умов договору та вимог земельного законодавства. Договір укладається у письмовій формі і за бажанням однієї із сторін може бути посвідчений нотаріально.

Істотними умовами договору оренди землі є:

- об'єкт оренди (кадастровий номер, місцерозташування та розмір земельної ділянки);
- строк дії договору оренди;
- орендна плата із зазначенням її розміру, способів та умов розрахунків, строків, порядку її внесення і перегляду та відповідальності за її несплату.

За згодою сторін у договорі оренди землі можуть зазначатися інші умови.

Укладення договору оренди із земель приватної власності провадиться за згодою орендодавця і особою, яка хоче набути право оренди; із земель державної та комунальної власності – на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу

місцевого самоврядування. Укладення договору може також бути здійснено на підставі цивільно-правового договору або за результатом аукціону.

Орендар вносить орендодавцеві платіж за користування земельною ділянкою згідно з договором оренди землі, який вважається орендною платою за землю. Розмір, умови і строки внесення орендної плати встановлюються за згодою сторін у договорі оренди. Орендна плата справляється у грошовій формі. За землі приватної власності ця плата може провадитися у натуральній формі у грошовому еквіваленті вартості товарів за ринковими цінами.

У законодавстві також унормовано права та обов'язки орендодавців і орендарів, питання захисту їх прав, внесення змін, припинення і поновлення договору оренди землі, розгляду спорів та відповідальності сторін за невиконання зобов'язань за договором оренди землі. Поновлення договору оренди землі передбачено, зокрема, за спрощеною процедурою на основі поданого листа-повідомлення та проекту додаткової угоди і провадиться уповноваженим відповідним керівником органу без прийняття рішення органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування (щодо земель державної та комунальної власності).

Передача в оренду громадянам і юридичним особам земельних ділянок із зміною їх цільового призначення та із земель запасу під забудову здійснюється за проектами відведення в порядку, встановленому статтями 118, 123 Земельного кодексу України.

Орендована для несільськогосподарського використання земельна ділянка або її частина за згодою орендодавця може бути передана орендарем у володіння і користування іншій особі, тобто в суборенду. Умови договору суборенди земельної ділянки (її частини) мають бути визначені в межах договору її оренди і не суперечити йому. Термін суборенди не може перевищувати строку дії договору оренди земельної ділянки. Припинення або розірвання договору оренди припиняє і чинність договору суборенди земельної ділянки. Договір суборенди земельної ділянки підлягає державній реєстрації.

Встановлюючи порядок передачі земельних ділянок в оренду, Земельний кодекс України розрізняє різні правові підстави й умови такої передачі як залежно від форми власності на землю, так і від того, із збереженням чи без збереження цільового призначення здійснюється передача земельної ділянки в оренду. Встановлюваний порядок залежить також від того, чи планується забудова земельної ділянки, наданої із земель запасу.

Підставою для укладення договору оренди і набуття права на оренду земельної ділянки, що знаходиться в державній чи комунальній власності, є рішення власника (орендодавця) в особі відповідних органів виконавчої влади або місцевого самоврядування. У разі придбання права оренди земельної ділянки на конкурентних засадах правовою підставою для укладення договору оренди, згідно із статтею 6 Закону «Про оренду землі», є результати аукціону. У цьому випадку необхідною правовою передумовою для укладення договору оренди землі може бути як рішення органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування про надання права оренди земельної ділянки на конкурентних засадах, так і рішення цих органів про затвердження результатів аукціону щодо надання права оренди земельної ділянки і про укладення договору з переможцем аукціону.

Особа, яка бажає одержати земельну ділянку в оренду із земель державної або комунальної власності, подає у відповідний орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування заяву (клопотання) у порядку, передбаченому статтями 118 і 123 Земельного Кодексу України. У разі згоди орендодавця надати земельну ділянку в оренду сторони укладають договір, у якому обумовлюють істотні та інші умови оренди землі. У разі надходження двох чи більш клопотань (заяв) на оренду тієї ж самої земельної ділянки, що знаходиться в державній або комунальній власності, а також у випадках необхідності набуття права на конкурентних засадах, проводиться земельний аукціон щодо набуття права оренди земельної ділянки. Порядок набуття права оренди земельної ділянки на конкурентних засадах визначається з дотриманням вимог законодавства про добросовісну конкуренцію.

Порядок передачі в оренду земельних ділянок, що знаходяться у власності громадян та юридичних осіб, не обмежує волевиявлення сторін щодо укладення договору оренди землі будь-якими умовами, що виходять за рамки норм Цивільного кодексу та Закону «Про оренду землі». У той же час стаття 2 цього Закону вказує на єдино припустиму форму договірно-правового регулювання відносин орендного землекористування – договір оренди землі. Це означає, що ніяким іншим договором, крім зазначеного, не можуть регулюватися відносини орендного землекористування. З урахуванням постійного розвитку й ускладнення договірних відносин має місце збільшення кількості випадків укладення комплексних договорів, що регламентують, наприклад, одночасно відносини щодо оренди землі, нерухомого майна, розташованого на земельній ділянці, а також рухомого майна,

необхідного для здійснення на ній господарської діяльності відповідно до її цільового призначення. Слід виходити з того, що укладення комплексних договорів припустимо лише у разі, коли договір у цілому, незалежно від числа об'єктів оренди, відповідає вимогам законодавства щодо форми, змісту і реєстрації договорів оренди землі, а також договорів оренди іншого майна.

Відповідно до статті 93 Земельного кодексу передбачається можливість надання в оренду земельної ділянки, межі якої визначені в натурі (на місцевості) без зміни її цільового призначення, без розробки проекту її відведення. Це положення на практиці означає, що коли власником і орендодавцем ділянки є юридична особа чи громадянин, то ділянка, яка надається в оренду, раніше відводилася і має винесені в натуру межі, що не змінювалися, а по відводах останніх років – і кадастровий номер. Якщо орендодавцем є органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування, ця ділянка могла раніше надаватися іншій особі або якщо відомості про неї отримані за результатами інвентаризації.

Наведена норма закону передбачає два випадки, коли необхідна розробка проекту відведення переданих в оренду земельних ділянок, що мають визначені межі і правовий режим використання. По-перше, це випадок зміни цільового призначення земельної ділянки незалежно від форми власності. Надання такої ділянки в оренду здійснюється за проектами відведення в порядку, визначеному для громадян, статтею 118, а для юридичних осіб статтею 123 Земельного кодексу України. Проект відведення земельної ділянки є у такому разі невід'ємним додатком до договору оренди. При цьому умови, терміни, а також плата за розробку проекту відведення земельної ділянки, що знаходиться у власності громадян і юридичних осіб, визначаються за згодою сторін. По-друге, це випадок надання в оренду земельної ділянки із земель запасу (незалежно від приналежності до тієї чи іншої категорії земель) для здійснення нового будівництва.

Встановлюючи обов'язковість процедури розроблення проекту відведення для надання в оренду земельних ділянок у вищевказаних випадках, законодавець тим самим поширює на них і вимоги не тільки щодо розроблення відповідних видів технічної документації, а й стосовно додержання погоджень компетентних органів щодо можливості використання орендованих ділянок відповідно до цільового призначення, яке змінилося, і відповідності планованої забудови планувальним рішенням та іншим стандартам і документам.

Право на оренду земельної ділянки виникає після укладення договору оренди та його державної реєстрації. Ця норма чітко вказує, що юридичним документом, який породжує виникнення права оренди землі, є тільки належним чином укладений і зареєстрований договір оренди земельної ділянки.

Рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про надання в оренду земельної ділянки державної чи комунальної власності, зобов'язання власника надати земельну ділянку в оренду визначеній особі, рішення суду, результати аукціону самі по собі не породжують права оренди земельної ділянки, а є лише необхідними передумовами виникнення цього права в результаті укладення та державної реєстрації договору оренди землі.

Обов'язковою умовою допуску землекористувача до використання земельної ділянки є встановлення її меж у натурі (на місцевості) та одержання документа, що посвідчує право власності, право оренди земельної ділянки і державної реєстрації такого документа. Приступати до використання земельної ділянки без дотримання вищевказаних вимог забороняється.

З прийняттям у 1998 р. Закону України «Про оренду землі» орендні відносини у населених пунктах набули широкого розвитку, а оренда стала популярною формою землекористування. За даними Держкомзему України станом на 1 жовтня 2004 р. у межах населених пунктів передано в оренду 56,8 тис. га земель несільськогосподарського призначення та 166,0 тис. га земель сільськогосподарського призначення.

Динаміку орендних відносин можна проілюструвати на прикладі міста Києва за 2001–2015 рр. (табл. 2.7).

Кількість заключених договорів, як видно із табл. 2.7, на протязі п'ятирічних періодів в цілому зменшувалася. Якщо на протязі 2001–2005 рр. оформлялося в середньому 635 договорів оренди щорічно, то у 2006–2010 рр. їх кількість за рік зменшилася до 575, а на протязі 2011–2015 рр. середньорічна кількість становила лише 171 договір. Крім скорочення потреб у оренді нових земельних ділянках у зв'язку з згортанням підприємницької діяльності, зокрема щодо встановлення малих архітектурних форм та організації сезонних майданчиків, яке здійснювалося з дозволу районних рад міста, цьому сприяв процес незадовільного переоформлення орендних договорів. Частину договорів у попередні роки (до травня 2008 р.) було укладено за умови орендної плати у розмірі 1 % від нормативної грошової оцінки земель. Коли ж мінімальний норматив за законодавством зріс до 3 %,

Таблиця 2.7. Динаміка передачі земельних ділянок у м. Києві в оренду та надходження коштів від плати за договорами оренди землі*

Роки	Кількість заключених договорів оренди	Площа земельних ділянок, га	Надходження коштів до бюджету, млн грн.
2001	193	110,96	42,92
2002	267	273,10	56,42
2003	750	695,88	79,90
2004	988	2381,13	124,40
2005	980	1417,35	180,30
Разом	3178	4878,42	483,94
2006	698	1315,66	232,20
2007	772	1215,40	396,10
2008	674	1072,43	934,30
2009	379	230,06	1063,90
2010	354	279,88	1150,00
Разом	2877	4113,43	3776,50
2011	132	122,33	1154,90
2012	244	367,43	1488,50
2013	141	750,09	1244,30
2014	198	117,68	1250,90
2015	141	83,95	764,90
Разом	856	1441,48	5903,50
Всього	6911	10433,33	10163,04

* За даними Департаменту земельних ресурсів м. Києва.

значна кількість орендарів відмовилася збільшувати орендну плату. Так, на 1. 10. 2010 р. налічувалося 2290 чинних договорів, розмір орендної плати за якими становить менше 3 % нормативної грошової оцінки. На приведення розміру орендної плати до норм чинного законодавства (не менше 3 %) дали згоду лише 10 % орендарів [238, с. 11–13]. На протязі 2001–2015 рр. суттєво скоротилися і площі земельних ділянок, що були передані в оренду (з 975,7 до 288,4 га у середньому за рік по п'ятирічних періодах).

Проте в цілому по місту надходження коштів до бюджету від плати за договорами оренди землі постійно зростало. Питома вага надходжень коштів від орендарів у загальній сумі плати за землю по місту (земельний податок, орендна плата, продаж ділянок та права оренди, відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва) становила у 2001 р. – 16,5 %, у 2005 р. – 45,6 %, у 2010 р. – 60,4 %, у 2015 р. – 67,8 %. Це зростання зумовлено підвищенням рівня нор-

мативної грошової оцінки земель міста, що проведена у 2000, 2007, 2014 рр., індексацією оцінки, збільшенням нормативів орендної плати та загальної кількості орендарів і площі земель, наданих в оренду.

Потребує урегулювання і проблема строків оренди, проведення аукціонів, встановлення рівня орендної плати за користування землею. Поділ оренди на короткострокову (не більше п'яти років) та довгострокову – не більше 50 років в умовах міст є досить умовним. Загальновідомо, що ділянки в оренду на строк не більше п'яти років можуть передаватися переважно для зведення тимчасових будівель і споруд, організації городництва тощо. Кількість таких договорів оренди невелика, особливо коли взяти до уваги можливість оформлення землекористування на праві сервітуту.

Що ж до капітальних будівель і споруд, то строки надання земельних ділянок в оренду для їх будівництва та експлуатації повинні безпосередньо пов'язуватися з встановленими термінами експлуатації. В цілому кожне місто повинно бути зацікавлене у довгостроковій оренді, яка сприятиме надходженню додаткових коштів, розвитку інфраструктури, створенню нових робочих місць. Застосування ставок орендної плати у діапазоні, визначеному чинним законодавством (від 3 до 12 % нормативної грошової оцінки земель і навіть більше у випадках набуття права оренди на аукціоні) дозволяє містам отримати повну вартість земельної ділянки навіть без застосування максимальних ставок орендної плати.

Проте, як свідчить практика, договори довгострокової оренди на максимальний строк укладаються лише в окремих випадках і це пов'язується з вирішенням комерційних проблем або передачею земельних ділянок представникам бізнесу чи владних структур. Для багатоповерхового житлового будівництва, незважаючи на те, що терміни експлуатації житлових будинків за нормами становлять 100 років, земельні ділянки надаються в оренду, як правило, на 15–20 років. Аналогічним чином визначаються строки оренди і для громадських будівель. Встановлені чинним законодавством положення щодо можливості поновлення договорів оренди за спрощеною процедурою (без прийняття рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) здебільшого не виконуються. На об'єкти, що існують з капітальними будівлями і розміщуються з додержанням норм чинного законодавства, розроблення повторно проектів відведення земельних ділянок або технічної документації є неприродним. Його не можна ні обгрунтувати, ні пояснити.

Набуття права оренди земельних ділянок на аукціонах сприяє інвестиційній активності та попиту на землю, але в останні роки не знаходить розвитку у зв'язку з економічною ситуацією в країні та скороченням обсягів будівництва в цілому. Однак конкуренція у сфері землекористування є запорукою не лише у запобіганні корупції, але й потужним фактором функціонування прозорого земельного ринку і повинна всіляко підтримуватися [60].

Розмір орендної плати за землю ґрунтується на показниках нормативної грошової оцінки земельних ділянок, тобто враховує її площу та рівень оцінки у гривнях на одиницю площі. Незалежно від площ різних ділянок, їх інших фізичних параметрів, умов рентоутворення, попиту на ринку земель тощо розмір орендної плати обраховується однаково: як добуток оціночного показника та площі ділянки. Отже орендна плата ніяким чином не пов'язується із ринковим характером земельних відносин та не забезпечує вилучення рентного прибутку (повне або часткове), одержаного на краще облаштованих землях міст, інших населених пунктів [182, с. 115].

Досвід функціонування орендних відносин за рубезем і вітчизняна практика оренди земельних ділянок у містах дозволяють сформувати такі методичні підходи до визначення орендної плати:

1. Розмір орендної плати залежить від таких факторів:

- фізичних – розмір земельної ділянки, її конфігурація, протяжність фронтальної лінії, інженерне облаштування, інженерно-геологічні умови, місце розташування;
- економічних – рівень цін і доходів, ризиків, обсяги вкладень на поліпшення землі та земельні поліпшення;
- адміністративних – умови використання та повернення земельної ділянки, встановлені та вже існуючі обмеження, порядок виконання зобов'язань сторін.

2. Розмір орендної плати безпосередньо залежить від розміру земельної ділянки. Однак це не означає, що ці величини повинні бути завжди прямопропорційні. Орендна ставка для земельної ділянки значної площі може бути встановлена в 1,5–2 рази меншою, ніж ділянка малої площі.

Водночас, якщо площа земельної ділянки надто мала і не дозволяє забезпечити експлуатацію та обслуговування об'єкта господарювання в повному обсязі, то ставка орендної плати може суттєво знизитися.

3. Розмір земельної ділянки повинен відповідати її функціональному використанню.

4. Розмір орендної плати залежить від умов оренди, спектр яких може бути дуже великим. Важливо виявити, як впливають умови договорів оренди на розміри орендних платежів, а саме:

- строки оренди;
- існуючі обмеження та обтяження щодо використання земельної ділянки;
- період освоєння;
- розподіл поточних витрат на валові, коли всі витрати сплачує орендодавець, та чисті, які повністю сплачує орендар.

5. Розмір орендної плати, встановлений на підставі нормативної грошової оцінки земельної ділянки, не завжди відповідає вимогам ринку оренди землі. Визначальним для ринку є співвідношення між попитом та пропозицією на земельні ділянки певного функціонального використання і місце розташування, а також реальна, а не потенційна дохідність землі.

6. Ринкова плата – це, з одного боку, той мінімальний розмір плати, за який орендодавець може надати земельну ділянку в оренду, а з іншого – максимальний розмір плати, за який орендар може взяти земельну ділянку в оренду. Для визначення ринкової орендної плати необхідно здійснити аналіз умов оренди, які є найтипівішими для місцевого ринку земельних ділянок конкретного призначення, та провести аукціон з продажу права на оренду земельної ділянки [182, 118–120].

Одним із серйозних напрямів удосконалення орендних земельних відносин у містах є суворе дотримання вимог щодо платності землекористування. За чинним законодавством визначено громадян та юридичних осіб, які звільняються від плати за землю. Встановлено види земельних угідь, за які плата за землю не провадиться. Поряд з вказаним, органам місцевого самоврядування надано право щодо встановлення додатково пільг по платі за землю. Місцеві ради поширюють дію цих пільг переважно на об'єкти комунальної власності, однак ряд галузей не вносять плати за використання землі зовсім. У м. Києві, наприклад, із загальної площі земель 83,6 тис. га пільгами по платі за землю повністю або частково охоплено понад 55 тис. га або 65 % площі [33].

Це лісогосподарські організації, об'єкти водного фонду, землі загального користування, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, заклади освіти, охорони здоров'я, об'єкти фізичної культури та спорту, окремі галузі промисловості.

Управління процесом земельного оподаткування стає неможливим за відсутності у земельному кадастрі системи обліку нарахування

та сплати податку чи орендної плати за землю. З цієї метою повинен бути забезпечений належний самоврядний контроль землекористувача та розширені повноваження органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин [1].

Необхідно також внести відповідні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, надавши посадовим особам виконавчих органів місцевого самоврядування під час здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель право складати відповідні протоколи, видавати обов'язкові до виконання приписи за порушення земельного законодавства, в тому числі й щодо самовільного зайняття земельних ділянок природно-заповідного фонду, історико-культурного та рекреаційного призначення та у прибережних смугах водойм.

2.4. Платність землекористування та розвиток системи оцінки міських земель

Земельна реформа в Україні, що розпочалася 15 березня 1991 р., зумовила необхідність чіткої організації взаємовідносин між землекористувачем і власником землі, пов'язаних з введенням земельних ділянок у ринковий обіг не лише як засобу виробництва, але й як просторового, територіального базису для його розміщення і розвитку та розселення населення. Визначення реальної, справедливої ціни землі становить найбільшу практичну складність, оскільки, крім важливого значення для регулювання економічних відносин в країні, ціна землі є й надзвичайно важливим фактором при здійсненні цивільно-правових угод, пов'язаних із землекористуванням.

Платність землекористування була запроваджена у 1992 році з метою формування джерела коштів для фінансування заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, проведення земельної реформи, ведення кадастру, здійснення землеустрою та моніторингу земель, розвитку інфраструктури населених пунктів. Законом України «Про плату за землю» від 3 липня 1992 року встановлено ставки земельного податку за категоріями земель та порядок його обчислення і сплати; розмір, умови і строки внесення орендної плати, розподіл та використання коштів від плати за землю [263].

Зазначений закон передбачав, що кошти від плати за землю повинні використовуватися виключно для таких цілей: фінансуван-

ня заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів; ведення державного земельного кадастру, землеустрою, моніторингу земель; створення земельного інноваційного фонду; відшкодування витрат власників землі і землекористувачів, пов'язаних з господарюванням на землях гіршої якості; економічного стимулювання власників землі і землекористувачів за поліпшення якості земель, підвищення родючості ґрунтів і продуктивності земель лісового фонду; надання пільгових кредитів, часткового погашення позичок та компенсації втрат доходів власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації земель, порушених не з їх вини; проведення земельної реформи, а також для земельно-господарського устрою, розробки містобудівної документації і розвитку інфраструктури населених пунктів [185].

Для централізованого виконання перелічених заходів і робіт 30 % коштів від земельного податку, що надходили на рахунки місцевих бюджетів, мали централізуватися на спеціальному бюджетному рахунку Державного комітету України по земельних ресурсах, 10 % – на спеціальних бюджетних рахунках Автономної Республіки Крим та областей. Кошти, що централізуються, повинні були спрямовуватися на розробку та виконання державних програм раціонального використання земель, підвищення родючості ґрунтів, на відшкодування витрат, пов'язаних із господарюванням на землях гіршої якості, на охорону земельних ресурсів у комплексі з іншими природоохоронними заходами, розвиток загальнодержавної та регіональної інфраструктури, ведення земельного кадастру, землеустрою, моніторингу земель, а також проведення земельної реформи.

Однак згідно із Законами України від 17. 02. 2000 р. № 1458-III та від 07. 12. 2000 р. № 2120-III дію статей Закону «Про плату за землю» щодо призначення плати (стаття 3) та щодо централізації коштів від земельного податку (стаття 21) було зупинено на 2001 р. Пізніше статтю 21 виключено із Закону взагалі (від 25. 03. 2005 р.), а статті 3 та 22 (напрями використання централізованих коштів) – виключено згідно із Законом від 3. 06. 2008 р. З набранням чинності Податкового кодексу (з 1. 01. 2011 р.) Закон «Про плату за землю» втратив чинність [222]. Відтоді у законодавстві відсутні правові норми щодо особливостей використання коштів від плати за землю. Ця плата стала звичайною сплатою до бюджету податків і ніяким чином не впливає тепер на вклад і відповідальність держави за раціональне використання та охорону земель.

Конституцією України (стаття 14) встановлено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Отже держава повинна опікуватись усім земельним фондом країни. Але 47,8 % усіх земель нині є державною власністю і на їх охорону та забезпечення ефективного використання державні органи зобов'язані спрямовувати відповідні кошти державного бюджету.

Про динаміку заходів, що проводились в Україні після прийняття Закону «Про плату за землю», свідчать дані таблиці 2.8.

З державного бюджету не фінансуються витрати щодо ведення державного земельного кадастру, по здійсненню землеустрою та моніторингу земель. Не існує Державної програми використання та охорони земель. Триває стійка тенденція до погіршення якісного стану ґрунтів, майже не виконуються роботи із земельно-господарського устрою населених пунктів, рекультивациі земель в межах міст тощо.

Запровадження плати за землю обумовило здійснення грошової оцінки земель. Розділом VII. «Грошова оцінка землі» Закону України «Про плату за землю» передбачалося, що вона застосовується для економічного регулювання земельних відносин при укладанні цивільно-правових угод, передбачених законодавством.

Для проведення цієї оцінки Уряд у березні 1995 р. затвердив Методику грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення

Таблиця 2.8. Динаміка здійснення заходів з охорони земель [164]

Заходи	Роки				
	1995	2000	2005	2010	2013
Будівництво протиерозійних гідротехнічних споруд, км:					
вали, вали–канави	135,2	9,3	3,6	4,1	0,0
вали–тераси	5,4	10,9	6,6	0,0	0,0
вали–дороги	16,2	2,2	1,1	0,1	0,0
Протиерозійні ставки (накопичувачі твердого стоку), га	177	24,0	7,0	6,6	0,5
Водоскидні споруди, од.	51	18	2	12	3
Берегоукріплення, км	1,0	4,7	3,9	4,3	1,3
Залуження сильнодеградованої і забрудненої шкідливими речовинами ріллі, га	12785	14974	6341	1015	351,3
Рекультивација порушених земель, тис, га	8,4	3,7	2,1	0,5	0,6
Проведено вапнування ґрунтів, тис, га	286,6	23,9	41,7	73,2	97,8

та населених пунктів [150], у травні 1997 р. – Методику грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім населених пунктів) [140], а у жовтні 2002 р. – Методику експертної грошової оцінки земельних ділянок [244].

Таким чином, сформовано три самостійних напрями нормативної грошової оцінки: оцінка земель сільськогосподарського призначення; оцінка земель населених пунктів; оцінка земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів. У порівнянні з розділом VII Закону про плату за землю (1992 р.) за Законом України «Про оцінку земель» (2003 р.) завдання та зміст нормативної грошової оцінки земель суттєво розширено та уточнено [262].

Нормативна грошова оцінка застосовується для визначення розміру земельного податку; орендної плати за земельні ділянки; втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також при розробці показників і механізмів економічного стимулювання раціонального землекористування.

Отже вказана оцінка є важливою економічною характеристикою земельних ділянок, роль якої у регуляторній політиці держави постійно зростає. Про це свідчать щорічні надходження коштів до бюджету від плати за землю та орендної плати за земельні ділянки державної, комунальної та приватної власності (понад 25 млрд. грн.).

Нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення проведена у країні лише один раз – у липні 1995 р., у той час як за законом на протязі 20 років, що минули, ми повинні були тричі (через 5–7 років) поновлювати цю оцінку.

Оцінку земель міст, селищ і сіл у 2013 р. завершено. Ряд міст, інших населених пунктів здійснили, починаючи з 1996 р., оцінку земель двічі, а окремі – тричі. Однак землі 1288 населених пунктів потребують оновлення нормативної грошової оцінки земель. Що стосується земель несільськогосподарського призначення, розташованих за межами населених пунктів, то їх нормативна грошова оцінка поки що не завершена.

Експертна грошова оцінка земельних ділянок та прав на них проводиться з метою визначення вартості об'єкта оцінки при здійсненні цивільно-правових угод на основі наступних методичних підходів: капіталізації чистого операційного або рентного доходу; зіставлення цін продажу подібних земельних ділянок; урахування витрат на земельні поліпшення.

У зв'язку з тим, що до 1992 р. в Україні не існувало приватної власності на землю, а монопольна державна земельна власність і

централізоване регулювання економіки не потребували здійснення плати за землекористування, питання визначення вартості земельних ресурсів, їх оцінки, ринкового обороту земель не знаходили належно-го наукового розроблення в працях вітчизняних вчених.

Теоретичні дослідження вказаних проблем, прийняття відповідних законодавчих та нормативно-правових актів, методик та порядків обмежені останнім двадцятип'ятирічним періодом. Вони в основному пов'язані з працями Ю.Ф. Дехтяренка, О.І. Драпиковського, І.Б. Іванової, М.Г. Лихогруда, Ю.М. Манцевича, А.Г. Мартина, Ю.М. Палехи, Л.М. Перовича [64, 82, 142, 209, 214] та науковими розробками вчених Інституту аграрної економіки та Інституту землеустрою Української академії аграрних наук, Державного підприємства «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст імені Ю.М. Білокопя».

Сутність нормативної грошової оцінки земель міст полягає в тому, щоб на підставі розрахованого рентного доходу від використання землі визначити оціночні показники кожної конкретної ділянки. За чинною Методикою, розмір витрат на освоєння та облаштування території є базою для оцінки земель населених пунктів. Рентний дохід за рахунок облаштування ділянки або середньорічний економічний ефект для використання ділянок відповідного функціонального використання є основою оцінки для інших земель сільськогосподарського призначення.

Показники середньорічного рентного доходу встановлені для земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони по кожній із областей. Для земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення визначено значення нормативного середньорічного ефекту від використання вказаних земель, а також коефіцієнти, що враховують їх цінність в межах кожної із областей, узбережжя морів, гірських та передгірських частин територій. Нормативний середньорічний економічний ефект від вирощування деревини лісових земель встановлено для областей Полісся та Лісостепу, а середні річні планові виробничі витрати з урахуванням господарської цінності ґрунтів – для областей Степу [74]. Для категорії земель сільськогосподарського призначення показників нормативного рентного доходу у розрізі адміністративно-територіальних одиниць, природно-сільськогосподарських районів та агропромислових груп ґрунтів досі не встановлено і не затверджено.

Законом України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р. передбачено, що нормативна грошова оцінка – це капіталізований рент-

ний дохід із земельної ділянки, що визначений за встановленими і затвердженими нормативами. Ця формула є єдино правильною з наукової точки зору для встановлення рівня оцінки земельної ділянки. Однак слід мати на увазі, що місто – це складна система, яка об’єднує всі дев’ять категорій земель України. Для кожної із них існують особливості формування величини рентного доходу. Для міста ж в цілому рентний дохід обумовлюється передусім місцем розташування населеного пункту в загальнодержавній, регіональній і місцевій системі виробництва та розселення, якістю земель з урахуванням природно-кліматичних та інженерно-геологічних умов, архітектурно-ландшафтної та історико-культурної спадщини, функціонального використання земель. Визначальне значення у багатьох випадках відіграє екологічний стан землекористування як один із суттєвих рентотворюючих факторів.

Як відомо, нормативна грошова оцінка одного квадратного метра земельної ділянки в межах населеного пункту для всіх категорій земель і ділянок (крім сільськогосподарських угідь) визначається за формулою [150]:

$$Ц = \frac{В \times Нп}{Нк} \times Кф \times Км \quad (2.1)$$

де: Ц – нормативна грошова оцінка 1 м², грн.;

В – витрати на освоєння та облаштування території з розрахунку на квадратний метр, грн.;

Нп – норма прибутку, 6 %;

Нк – норма капіталізації, 3 %;

Кф – коефіцієнт, який характеризує функціональне використання земельної ділянки (під житлову та громадську забудову, для промисловості, транспорту тощо);

Км – коефіцієнт, який характеризує місце розташування земельної ділянки.

Із зазначеної формули видно, що основним елементом середньої оцінки одиниці площі населеного пункту є витрати на освоєння та облаштування території. До цих витрат належить вартість лише елементів інженерно-транспортної та природоохоронної інфраструктури населеного пункту. Як вказують окремі автори (Ю.Ф. Дехтяренко, М.Г. Лихогруд, Ю.М. Манцевич, Ю.М. Палеха), фахівці в процесі досліджень підтвердили той факт, що саме рівень розвитку комунальної інженерно-транспортної та природоохоронної інфраструктури найтісніше впливає на формування інфраструктурної складової дифе-

ренційальної земельної ренти. Чим більша вага цих витрат, тим вищий показник вартості 1 м² земель населеного пункту [64, с. 220].

Показник вартості 1 м² земель населеного пункту міг би бути ще вищим, якби крім забудованих земель урахувався рентний дохід на землях рекреаційного, лісогосподарського, іншого несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів.

Спірною є і позиція Л.М. Перовича, що норматив «В» (із формули) може об'єднувати капіталовкладення на вишукування, проектування, будівництво комунікацій, а також кошти, пов'язані з розвитком соціальної інфраструктури, тобто майбутні інвестиції [214, с. 133]. Оцінка земель, на наш погляд, не повинна базуватися на рівні майбутнього рентного доходу.

До розрахунків загальної вартості інженерно-транспортної інфраструктури населеного пункту, згідно існуючої Методики, слід включати і об'єкти інфраструктури, які розташовані за межами населеного пункту. Складно пояснити, який вплив на величину рентного доходу земель населеного пункту має ця вартість.

Потребують удосконалення і коефіцієнти, які характеризують функціональне використання земельної ділянки (Кф). Діапазон їх значення (від 0,5 для земельних ділянок, зайнятих поточним будівництвом та відведених під майбутнє будівництво, до 2,5 – для земельних ділянок комерційного використання) не пов'язаний з рівнем земельної ренти. Додатковий дохід, що може бути одержаний від комерційної діяльності, безпосередньо не пов'язаний з цінністю земельної ділянки. Після знесення об'єкта торгівлі, готелю, ресторану, підприємства фінансового посередництва тощо цінність ділянки, на якій розташовано ці об'єкти, не зміниться. Залишиться та ж інженерна інфраструктура, місцеположення тощо.

Складно обґрунтувати, наприклад, чому нормативна грошова оцінка земель м. Березань Київської області [177], розташованого на відстані близько 70 км від м. Києва, повинна бути збільшена саме в 1,8 рази, згідно із коефіцієнтом місцеположення населених пунктів у приміських зонах великих міст. Як пояснити, чому розмір земельного податку і орендної плати для жителів цього міста має бути вищим майже у 2 рази. Якою є рентоутворююча основа для такого збільшення? Належного обґрунтування цьому немає, а є посилення на таблицю, в якій наведено розмір вказаного коефіцієнта наведено.

Це ж стосується оцінки земель поряд розташованих економіко-планувальних зон, оціночні райони яких подекуди мають показни-

ки нормативної грошової оцінки, що відрізняються між собою у 2 рази за рахунок застосування зональних (Км2) і локальних (Км3) коефіцієнтів. Навіть у межах однієї і тієї ж економіко-планувальної зони м. Березань, наприклад, два оціночні райони (28 і 130), що розташовані по різні боки вулиці, мають оцінку 1 м² відповідно: для житлової забудови 69,66 і 126,02 грн.; для комерційної забудови – 164,78 і 315,06 грн.

Отже для малих населених пунктів (менше ніж 50 тис. осіб) рівень диференціації результатів оцінки слід було б зменшити шляхом уникнення подвійного застосування окремих рентоутворюючих факторів та коефіцієнтів.

Природа земельної ренти для земель в межах населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення є менш дослідженою у порівнянні із сільськогосподарськими землями, не завжди достатньо обґрунтованою для практичного застосування.

Діючі методика та порядок оцінки земель населених пунктів, наприклад, для встановлення середньої вартості земель (у розрахунку на 1 м² території окремого поселення) застосовують не величину рентного доходу, а показник витрат на освоєння та облаштування територій, розділений на площу забудованої території населеного пункту. Цей підхід не є рентним. Сума витрат на відповідну вартість інженерної інфраструктури є лише однією з умов формування ренти. Показник же рентного доходу, в тому числі нормативного, повинен формуватися за загальним правилом, тобто на основі величини ренти. Середня (базова) вартість саме і повинна розраховуватися за нормативним рентним доходом [182, 331].

Дослідження, що проведені під керівництвом Ю.М. Палехи [209], дозволили узагальнити показники витрат по групах населених пунктів на освоєння та облаштування територій з урахуванням чисельності населення (табл. 2.9).

Очевидно, що середня вартість території зростає у міру збільшення чисельності населення, маючи значні відмінності всередині окремих груп. Диференціацію показника нормативного рентного доходу за групами населених пунктів проведено на основі аналізу даних про поточні ціни продажів земельних ділянок населених пунктів, одержаних від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування протягом останніх п'яти років.

Наведені у таблиці усереднені показники витрат на освоєння та облаштування територій можуть слугувати базою для встановлення нормативів рентного доходу для земель населених пунктів.

Таблиця 2.9. Усереднені показники витрат на освоєння та облаштування територій, грн. на 1 м², населених пунктів України [209]

Групи населених пунктів з чисельністю населення, (тис. осіб)	Міські населені пункти (міста та смт)	Сільські населені пункти	Середньозважене по всіх поселеннях
Менше 0,2	17,49	7,92	7,92
Від 0,2 до 0,5		11,01	11,33
Від 0,5 до 1	12,83	10,77	11,40
Від 1 до 5	17,39	11,99	13,88
Від 5 до 10	21,51	14,46	18,34
Від 10 до 20	25,15	11,96	21,19
Від 20 до 50	32,45	–	32,45
Від 50 до 100	33,83		33,83
Від 100 до 250	38,87	–	38,87
Від 250 до 500	44,27	–	44,27
Від 500 до 1000 та м. Севастополь	65,27		65,27
Від 1000 до 2000	51,77		51,77
Понад 2000	64,30		64,30

Особливої уваги заслуговує проблема індексації нормативної грошової оцінки земель. Запроваджуючи плату за землю, Законом України від 3 липня 1992 р. передбачена необхідність проведення грошової оцінки земель, але індексація її результатів не передбачалася.

Пізніше Законом України від 22 грудня 1999 р. № 1344-XIV введено доповнення до статті 23 Закону «Про плату за землю» від 3 липня 1992 р., згідно з яким «грошова оцінка земельної ділянки щороку станом на 1 січня **уточнюється** на коефіцієнт індексації, порядок проведення якої затверджується Кабінетом Міністрів України».

Постановою Кабінету Міністрів від 12. 05. 2000 р. № 783 [265] за станом на 1 січня 2000 р. встановлено коефіцієнти індексації на рівні 2,07 для оцінки земель сільськогосподарського призначення; 2,04 – для земель населених пунктів, частини інших земель несільськогосподарського призначення; 1,20 – для земель під водою, а також природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного призначення та лісових земель за межами населених пунктів.

Коефіцієнти індексації (2,07; 2,04; 1,20), що встановлені зазначеною постановою, охоплюють період 1996–1999 рр., протягом якого індексації за Законом не існувало, і базуються на добутках індексів інфляції за відповідні роки.

Вказаною постановою Уряду визначено, що надалі оцінка земель індексується станом на 1 січня поточного року на **коефіцієнт середньорічного індексу інфляції року**, за результатами якого проводиться індексація. У випадках, коли значення індексу інфляції не перевищує одиниці, індексація оцінки земель не провадиться.

Питання індексації нормативної грошової оцінки земель, у зв'язку з втратою чинності згаданої постанови Уряду, нині регулюється Податковим кодексом України (стаття 289). Визначено, що величина коефіцієнта індексації нормативної грошової оцінки земель розраховується за індексом споживчих цін за попередній рік [222].

За період з 1996 по 2016 р. кумулятивне значення коефіцієнта індексації оцінки земель становить 5,728. Причому за 2002, 2003, 2004 та 2006 рр. оцінка не індексувалася зовсім хоча індекси інфляції за ці роки становили відповідно – 108,2; 112,3; 110,3; 111,6 % [106]. За 2010, 2011, 2013 рр., коли індекси інфляції також перевищували одиниці (відповідно 109,1; 104,6; 100,5), рівень оцінки індексувався з коефіцієнтом 1,0. Встановити логіку індексації оцінки земель за вказаний період вкрай складно.

Принагідно зазначити, що на протязі 1997–2016 рр. індекс інфляції мав найвищий рівень за 2014 та 2015 рр., відповідно 124,9 і 143,3 %, у зв'язку з чим нормативну грошову оцінку за ці два роки збільшено в 1,79 раза.

Вказані темпи зростання рівня нормативної грошової оцінки земель населених пунктів неможливо обґрунтувати. Оцінка земельних ділянок безумовно, із збільшенням витрат на освоєння та облаштування територій населених пунктів, зростанням рівня інвестиційної привабливості земель, їх цінності зростає. Однак це може пов'язуватися виключно лише зі збільшенням величини рентного доходу із земельної ділянки, як основи грошової оцінки земель. А ця величина за два роки не може зрости майже у 2 рази.

За чинним законодавством оцінка індексується за показником індексу споживчих цін на товари і послуги (**індекс інфляції**). Цей показник характеризує зміни загального рівня цін на товари і послуги, що призначені населенню для невиробничого споживання. До них відносяться: продовольчі товари; одяг та взуття; житло та комунальні послуги; побутова техніка та предмети домашнього вжитку; охорона здоров'я; транспорт і зв'язок; відпочинок, освіта, ресторани, готелі тощо.

До визначення рівня грошової оцінки земель індекс споживчих цін (індекс інфляції) ніякого відношення немає. Запроваджений

принцип – чим вище рівень інфляції в країні, тим вище оцінка землі – хибний за своєю суттю, позбавлений будь-якої логіки і вимагає негайного перегляду.

За період з 1996 по 2016 р. індексація оцінки земель за індексом інфляції провадилася 12 разів. За станом на 1 січня 2016 року у переважній більшості населених пунктів (52 %) вказана оцінка проведена у 2011–2012 рр. Згідно із законом оцінка земель населених пунктів повинна проводитися не рідше одного разу на 5–7 років. Отже її величина не може змінюватися щорічно, а лише на підставі цієї оцінки.

Розмір оцінки базується на величині рентного доходу із земельної ділянки, тобто є функцією дії земельної ренти, а індекс інфляції до розмірності грошової оцінки земель немає ніякого відношення.

Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» від 24. 12. 2015 р. № 9089-VIII передбачено застосувати індекс споживчих цін за 2015 рік із значенням 120 % для індексації оцінки сільськогосподарських угідь, а для платників єдиного податку четвертої групи (сільгосптоваровиробників) на 2016 р. індексація оцінки залишена на рівні за станом на 1 січня 2015 р. для сільськогосподарських угідь та земель водного фонду, тобто для них оцінка не збільшується. Що ж до земель населених пунктів та земель іншого несільськогосподарського призначення, то їх оцінка з 1 січня 2016 р. індексується з коефіцієнтом 1,433.

Слід мати на увазі, що одночасно з індексацією оцінки земель з 1 січня 2015 р. вже було збільшено максимальні ставки земельного податку для орних земель, сіножатей і пасовищ (з 0,1 до 1 %) або у 10 разів, багаторічних насаджень (з 0,03 до 1 %) або у 33 рази, земель житлової та громадської забудови населених пунктів (з 1 до 3 %), тобто у 3 рази [222]. Це вкрай негативно позначилося на бюджеті громадян та наслідках діяльності малих і середніх некомерційних підприємств і організацій.

Слід підкреслити, що в сучасних умовах, у випадку проведення оцінки через 5–7 років, плата за землю фактично має подвійний характер. Одна частина плати визначається за результатами грошової оцінки, а друга – за щорічним індексом інфляції. По м. Києву, наприклад, за нормативом витрат на освоєння та облаштування території оцінка за 1997–2015 рр. зросла з 131,88 до 686,46 грн./м², або в 5,2 раза (табл. 2.10). Виходячи з вказаного нормативу (686,46 грн./м²) і повинна здійснюватися плата за землю протягом 2015–2020 рр.

Таблиця 2.10. Динаміка нормативної грошової оцінки земель міста Києва*

Рік проведення грошової оцінки	Базова оцінка 1 м ² площі за розміром витрат на освоєння та облаштування території	Коефіцієнт оцінки відносно до 1997 р.	Коефіцієнт індексації оцінки за індексом інфляції за 1996–2014 рр.	Коефіцієнт індексації за 1996–2015 рр.
1997	} 131,88	1,00		
2000				
2007	385,80	2,92		
2014	686,46	5,20	3,997	5,728

* Розраховано за даними нормативної грошової оцінки земель міста за відповідні роки.

Однак за індексом інфляції вона додатково зросла ще у 5,73 раза. Отже для підприємств і організацій та громадян міста плата за землю зросла у 10,9 раза, в той час як дійсна оцінка землі (за величиною витрат) збільшилася лише у 5,2 раза. Таким чином, сучасна плата за землю у м. Києві перевищує рівень її оцінки в 1,79 раза.

Індексація оцінки обумовлює погіршення фіскальних умов ведення бізнесу та зниження життєвого рівня населення і повинна бути скасована. Внесені на розгляд Верховної Ради України законопроекти щодо призупинення індексації на 1, 2 і 3 роки є тимчасовими заходами і не можуть вирішити цю проблему остаточно.

Необхідно виключити із Податкового кодексу України положення щодо індексації нормативної грошової оцінки земель за індексами інфляції, а також додатково урегулювати питання щодо необхідності обов'язкового додержання законодавчо визначених строків оновлення нормативної грошової оцінки земель (через 5–7 років).

У сучасних умовах сума надходжень від плати за землю в містах складає 58 % коштів, що збираються по Україні в цілому. Серед джерел формування міських бюджетів плата за землю посідає друге місце після податку з доходів фізичних осіб. Суми надходжень від плати за землю постійно зростають за рахунок підвищення ставок земельного податку та орендної плати за земельні ділянки, активізації операцій із купівлі-продажу міських земель на конкурентних засадах, зростання розмірів витрат на освоєння та облаштування міських територій як основи формування рентного доходу.

Удосконалення системи платності землекористування в містах пов'язується з вирішенням таких проблем:

- додержання принципу обов'язковості плати за землю для всіх землекористувачів;

- забезпечення відповідності земельного оподаткування рентній прибутковості земельних ділянок;
- обмеженості пільгового оподаткування земель, особливо шляхом скорочення обсягів підтримки окремих галузей економіки та видів діяльності і підприємств;
- відновлення на законодавчому рівні положення щодо цільового використання частини коштів для здійснення заходів щодо охорони земель, організації їх раціонального використання та земельно-господарського устрою міст.

2.5. Управління земельними відносинами

У Земельному кодексі України категорія «Управління» розглядається як організаційно-правове забезпечення (система органів, що здійснюють управління, та її правове закріплення) і функціонально-правове забезпечення (закріплення відповідних функцій).

Організаційно-правове забезпечення містить основні положення, повноваження органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у галузі земельних відносин. Земельні відносини визначено як суспільні відносини щодо володіння, користування та розпорядження землею, а їх суб'єктами є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади.

У юридичній літературі функції управління у галузі земельних відносин визначаються як види (напрями) діяльності уповноважених органів щодо забезпечення раціонального й ефективного використання, охорони та відтворення земель [347]. Цими напрямками, згідно з розділом VII. Кодексу, «Управління в галузі використання та охорони земель» є:

- встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць;
- планування використання земель;
- землеустрій;
- контроль за використанням та охороною земель;
- моніторинг земель;
- державний земельний кадастр;
- економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель;
- відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва.

Питання плати за землю, економічного стимулювання раціонального землекористування, відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва розглядається як і самостійний правовий механізм у галузі земельних відносин [80, 103, 154, с. 238–248].

Земельноохоронні засади, які також є одним із важливих напрямів управління, включають: завдання, зміст і порядок охорони земель; використання техногенно забруднених земель; консервацію земель (розд. VI. Кодексу).

У доктрині земельного права вживаються такі терміни: «управління у галузі земельних відносин», «державне управління земельним фондом»; «державне регулювання земельних відносин». Вони часто застосовуються як синоніми. Незважаючи на те що система органів, які здійснюють управління у галузі земельних відносин, уособлює діяльність щодо організаційно-правового забезпечення, вона розглядається у комплексі з **функціонально-правовим забезпеченням**, тобто є складовою частиною управління у галузі земельних відносин.

Органи управління поділяються, залежно від обсягу повноважень, на органи загальної і міжгалузевої компетенції та спеціально уповноважений орган, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин.

До функцій управління у галузі земельних відносин окремі автори додатково відносять питання розподілу та перерозподілу земель, які є функцією землеустрою, а також вирішення земельних спорів, які за чинним законодавством разом із захистом прав на землю та відшкодуванням збитків, становлять основу глави Кодексу «Гарантії прав на землю».

Всебічно досліджено проблеми становлення розвитку, наукового та методологічного обґрунтування системи управління у навчальному посібнику «Управління земельними ресурсами», авторами якого є А.М. Третяк і О.С. Дорош [324]. Вони правильно підкреслюють, що управління земельними ресурсами повинно містити в собі: планування, регулювання, організацію і контроль за використанням земель, а отже його необхідно розглядати через призму управління раціональним використанням та охороною земель.

Зазначається, що об'єктом управління є весь земельний фонд України (адміністративно-територіальні одиниці, земельні угіддя, а також земельні ділянки). Однак земельні відносини, процеси формування землеволодінь і землекористувань, організація раціональ-

ного використання, охорони та відновлення корисних властивостей земельних ресурсів, які відповідають сучасним потребам людини і вимогам законів природи, вважаються об'єктом управління з **прикладної точки зору** [324, с.48–49].

Проте визначену ними мету управління земельними ресурсами – створення і забезпечення функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу найбільшою мірою задовольнити потреби суспільства, які пов'язані з використанням землі, слід беззаперечно підтримати. Отже система земельних відносин повинна також розглядатися як об'єкт управління.

У підручнику «Управління землекористуванням» колективу авторів за редакцією В.В. Горлачука підкреслюється, що функція управління – це відносно відокремлені напрями управлінської діяльності щодо впливу на об'єкт управління для вирішення поставленого завдання. Досі, як зазначається у підручнику, відсутня наукова література, в якій комплексно розглядалися б питання функцій управління землекористуванням. На думку авторів підручника основним функціями управління повинні бути:

1. Законодавче та нормативно-правове регулювання.
2. Вивчення і картографування земель.
3. Землеустрій.
4. Ведення державного земельного кадастру.
5. Державний контроль за використанням та охороною земель.
6. Моніторинг земель.
7. Економічне регулювання раціонального землекористування.
8. Вирішення земельних спорів.
9. Експертиза землепорядної документації.
10. Стандартизація і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунту.
11. Розвиток інфраструктури ринку землі.
12. Інноваційно-інвестиційна діяльність.
13. Розвиток державної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації фахівців для роботи в системі державних земельних органів.
14. Маркетингова діяльність.
15. Встановлення права земельного сервітуту.
16. Набуття і реалізація права на землю.
17. Забезпечення гарантії прав на землю.
18. Встановлення обмеження прав на землю.
19. Відповідальність за порушення чинного законодавства і ін..

Кожна з вказаних функцій розкладається на складові частини – під-функції [48, с. 76–77, 147].

Значна частина вказаних основних функцій повторює напрями управління у галузі використання та охорони земель, що визначені главою VII. Земельного кодексу України.

Група функцій (вивчення і картографування земель, експертиза документації, стандартизація і нормування, розвиток системи підготовки кадрів тощо) є складовою частиною – підфункцією землеустрою та охорони земель. Розвиток інфраструктури ринку землі, інноваційно-інвестиційна та маркетингова діяльність мають відношення до управлінських функцій землекористуванням, однак є самостійними сферами, які функціонують у народногосподарському комплексі держави.

Що ж стосується законодавчого та нормативно-правового регулювання земельних відносин, зокрема набуття та реалізації права на землю та гарантій цього права (встановлення земельного сервітуту, забезпечення гарантії прав, встановлення обмеження прав, відповідальність за порушення законодавства тощо), то за правовою доктриною країни вони не відносяться до управління у галузі земельних відносин і не можуть бути функціями управління землекористуванням. Отже сфера управління землекористуванням, незважаючи на її особливу важливість, не може бути безмежною і не повинна включати законодавчу та регуляторну функції.

Слід також відмітити, що названі два підручники, хоч висвітлюють аналогічні питання, мають різну назву: «Управління земельними ресурсами»; «Управління землекористуванням». Терміни «земельні ресурси» та «землекористування» не можна вважати синонімами. В науковій літературі термін «землекористування» застосовується у подвійному значенні. Передусім «землекористування» – це система **користування** землею, регламентована законодавством для різних категорій земель, власників землі та землекористувачів. Однак цей термін означає також і земельний масив, територію, що перебуває у власності або у користуванні.

За структурою і змістом підручник «Управління землекористуванням», який охоплює майже усі напрями управління у галузі використання та охорони земель за Земельним кодексом України, досить наближений до структури системи управління у галузі земельних відносин, що прийнята у підручниках «Земельне право України» та у земельно-правовій науковій літературі. Виключенням з вказаного є висвітлення питань управління землями, що віднесені до особливо

охоронюваних територій і об'єктів (природно-заповідний фонд, землі оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення), яким присвячено окремі розділи.

Таким чином, основними понятійними термінами, що вживаються для характеристики управління земельним фондом країни є: «управління у галузі використання та охорони земель» (за Земельним кодексом України); «управління у галузі земельних відносин», «державне управління земельним фондом», «державне регулювання земельних відносин» (за доктриною земельного права); «управління земельними ресурсами», «управління землекористуванням» (за науковими роботами та навчальними посібниками).

Порівнюючи ці терміни між собою, необхідно відмітити, що термін, який застосовано у Земельному кодексі України, включає лише питання функціонально-правового забезпечення управління та не містить організаційно-правових положень (структури та повноважень органів управління). Терміни «державне управління земельним фондом» та «управління земельними ресурсами» майже є синонімами. І державне управління, і загальне управління можна вважати найбільш дослідженими і висвітленими у науковій літературі питаннями. Однак функції цих видів управління недостатньо пов'язуються з питаннями регулювання земельних відносин, а об'єкти управління – земельний фонд або земельні ресурси – є занадто обмеженими. Термін «державне регулювання земельних відносин», хоч і вважається багатьма синонімом терміну «управління земельними відносинами», є набагато вужчим за своїм змістом, а також правовим поняттям, а не економічним інструментом управління.

Два терміни: «управління у галузі земельних відносин» та «управління землекористуванням» близькі за своїм змістом, достатньо аргументують повноваження органів державної влади у галузі земельних відносин на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях [306]. Проте повноваження та функції органів місцевого самоврядування у сфері управління землекористуванням у науковій літературі та підручниках залишаються недостатньо розробленими та майже не висвітлюються. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування у містах з районним поділом, кількість яких становить 111 у країні, а районні ради створено лише у 47 містах.

Ураховуючи викладене, перевага щодо термінології управління повинна бути надана терміну «управління земельними відносинами». Оскільки при визначенні засад регулювання земельних відносин у тексті цього терміну слова «у галузі» не застосовуються, за ана-

логією, цілком виправданим може бути і назва терміну «управління земельними відносинами».

Структура управління земельними відносинами має містити: систему органів правління у галузі земельних відносин; функції управління земельними відносинами. До органів **загальної компетенції** у системі органів управління у галузі земельних відносин належать: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації; Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради та їх виконавчі органи. Компетенція цих органів не обмежується ні певною галуззю, ні функціональним напрямом використання земель.

Міжгалузевими органами управління є: Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Вказані міністерства здійснюють формування державної політики у галузі земельних відносин, розробляють та забезпечують реалізацію загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель, забезпечують здійснення землеустрою, моніторингу земель, державного контролю землекористування, ведення земельного кадастру, охорони земель і реформування земельних відносин. Повноваження вказаних органів охоплює певний функціональний напрямок діяльності.

До органів управління також відносяться Фонд державного майна та державні органи приватизації, які здійснюють продаж земельних ділянок під об'єктами, що підлягають приватизації, а також Державне агентство з управління зоною відчуження, яке уповноважене надавати земельні ділянки у зоні відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, здійснює моніторинг та контроль за використанням земель. Діяльність органів приватизації не обмежується за територіальним і галузевим принципами, однак пов'язана лише з одним функціональним напрямом – продажем земельних ділянок як єдиного земельномайнового комплексу, що приватизується.

Повноваження Державного агентства з управління зоною відчуження реалізуються на обмеженій території і включають незначний спектр функцій з управління земельними відносинами (рис.2.2).

Спеціально уповноваженим органом з управління земельними відносинами є Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Вона бере участь у розробленні та виконанні цільових програм з використання та охорони земель, організовує проведення робіт щодо



Рис. 2.2. Схема організаційної структури управління земельними відносинами

реалізації земельної реформи, здійснює моніторинг та охорону земель, ведення земельного кадастру, вносить пропозиції щодо розпорядження землями державної та комунальної власності. Вказана служба має систему територіальних органів в областях, районах, містах, а також регіональні науково-дослідні і проектні інститути землеустрою та центри державного земельного кадастру.

Основними проблемами щодо удосконалення структури управління земельними відносинами у містах в сучасних умовах є необхідність скорочення кількості органів, які розпоряджаються землями державної та комунальної власності, а також реформування функцій місцевого самоврядування у сфері землекористування. Залежно від рангу міста у системі адміністративно-територіального устрою країни розпорядження землями (передача, надання, вилучення, викуп, припинення права користування) провадиться:

а) у м. Києві – Київською міською радою, Київською міською державною адміністрацією, державними органами приватизації, Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру, Кабінетом Міністрів України;

б) у містах обласного значення – відповідними міськими радами, обласними державними адміністраціями, державними органами приватизації, Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру, Кабінетом Міністрів України;

в) у містах районного значення – міськими радами вказаних міст, районними державними адміністраціями, державними органами приватизації.

Згідно з чинним законодавством міські ради Києва та Севастополя, міст обласного та районного значення розпоряджаються лише землями комунальної власності. Розпорядження землями державної власності в межах міст здійснюють Київська міська, обласні, районні державні адміністрації, державні органи приватизації, Держгеокадастр, Кабінет Міністрів України.

Площа земель комунальної власності зараз є невеликою, але вона буде зростати з реформуванням місцевого самоврядування, особливо у зв'язку з забезпеченням його повсюдності. Слід підкреслити, що сучасна система управління землями територіальних громад пов'язується лише з формою власності і не залежить від категорій земель, видів і цінності угідь, об'єктів, що розташовані на цих землях. Для земель територіальних громад існує єдиний критерій визначення повноважень: якщо земля комунальної форми власності, то нею розпоряджається лише відповідна місцева рада.

Існуючий поділ повноважень по розпорядженню землями державної власності між багатьма державними органами, особливо у містах, де для всієї території діють єдиний генеральний план і єдиний план земельно-господарського устрою, не має належного обґрунтування. Він нівелює роль місцевих рад щодо управління територією міст, провокує відомчу конкуренцію щодо заволодіння земельними ділянками у престижних районах та у центральній частині міст, обумовлює у багатьох випадках ігнорування функціонально-планувальної організації міського простору та порушення зонінгових правил забудови.

Практика організації системи землекористування ряду найкрупніших міст (Київ, Харків) і ряду обласних центрів країни свідчать, що питання розпорядження міськими землями повинні бути зосереджені у відповідних міських радах. Саме вони відповідають за реалізацію генеральних планів міст і повинні мати для цього всі важелі впливу.

Зосередження повноважень по управлінню землекористуванням у міських радах може бути здійснено шляхом передачі частини земельних ділянок державної власності у власність територіальних громад, а також делегування повноважень по управлінню земельними ділянками державної власності. Вказане не може стосуватися лише об'єктів оборони, національної безпеки та атомної енергетики, унікальних об'єктів, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, історико-культурну цінність і є національним надбанням держави.

У відповідності з адміністративно-територіальним поділом України у 25 містах існує 111 районів. Однак районні ради утворено лише у 47 районах. Районних рад зокрема немає у містах Києві (10 районів), Харкові (9 районів), Запоріжжі (7 районів), Львові (6 районів) та інших.

Відповідно до Конституції України (стаття 140) питання організації управління районами в містах віднесено до компетенції міських рад.

Програмний метод управління районами, що застосовується абсолютною більшістю міських рад, зумовлює постійну невизначеність та вибірковість повноважень, стихійність у вирішенні питань, які не підпадають під дію програм.

Нестворення або ліквідація районних у містах рад як представницьких органів територіальних громад районів у містах і створення в районах виконавчих органів міських рад (Львів, Одеса, Запоріжжя, Миколаїв) позбавило жителів районів права на місцеве самоврядування, що суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування та Конституції України [349].

Оскільки Конституція України визнає територіальні громади районів у містах суб'єктами права комунальної власності (стаття 142), цілком очевидним є те, що ці громади мають формувати відповідні органи місцевого самоврядування, які б здійснювали від їхнього імені та в їхніх інтересах управління об'єктами цієї власності. Щодо землі, то органи місцевого самоврядування від імені українського народу повинні здійснювати права власника (користування, розпорядження, володіння землею).

Система територіальної організації влади в Україні передбачає існування відповідних територіальних органів у кожній адміністративно-територіальній одиниці. Без створення відповідних органів влади існування адміністративно-територіальних одиниць втрачає сенс. Неутворення відповідних органів місцевого самоврядування в

районах у містах фактично означає переміщення централізму із загальнодержавного рівня на місцевий і суперечить принципу децентралізації державної влади та функціонуванню місцевого самоврядування. Вказане зумовлює необхідність зміни організації управління у містах із районним поділом на законодавчому рівні [29].

У зв'язку з тим, що районні в містах ради є суб'єктами власності територіальних громад районів на землю і відповідно до Конституції України повинні виконувати функції власника землі, їхні повноваження щодо регулювання земельних відносин, аналогічно повноваженням інших органів місцевого самоврядування, мають визначатися законом, а не підзаконними актами міських рад, як це впливає зі статті 11 Земельного кодексу України.

Серед проблем землекористування, які безпосередньо стосуються жителів району, є передача в оренду земельних ділянок громадянам для ведення садівництва, городництва, сінокосіння, розміщення кіосків, павільйонів, інших малих архітектурних форм тощо. Їхнє вирішення слід було б віднести до повноважень районних у містах рад.

Для цього у статті 11 «Повноваження районних у містах рад у галузі земельних відносин» Земельного кодексу України передбачити, що до компетенції цих рад належать:

а) передача земельних ділянок комунальної власності громадянам у власність та надання їх у користування відповідно до цього Кодексу для ведення садівництва, будівництва індивідуальних гаражів, ведення городництва, для сінокосіння та випасання худоби, розміщення тимчасових будівель і споруд – кіосків, павільйонів, інших малих архітектурних форм;

б) здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного і екологічного законодавства.

Серед напрямів функціональної діяльності з управління земельними відносинами у містах в сучасних умовах важливе значення мають встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць. До цього часу значна частина міст не має затверджених меж. Крім відсутності коштів для проведення відповідних робіт, наявні застарілі генеральні плани не дозволяють розробити обґрунтовані проекти визначення меж. Система погодження меж, що діє, перетворила цей процес у торги в тих випадках, коли землі прилеглих сільських і селищних рад включається у межі міст, що спричиняє втрату плати за землю для цих рад. Вони, як правило, вимагають компенсації втрат у різних видах.

Планування використання земель міст як функція управління обмежується поки що розробленням місцевих програм у м. Києві, ряді інших міст. Зонування земель міст (зонінг) представлено лише окремими пілотними проектами на райони столиці України, міст Чернівців, Полтава та інших.

Контроль за використанням та охороною земель у містах досі не має законодавчого забезпечення. Міським радам і їх виконавчим органам не надано відповідних повноважень щодо притягнення до відповідальності порушників земельного законодавства. Звернення інспекторів міських рад з вказаних питань до органів прокуратури та внутрішніх справ не знаходять належної підтримки.

Моніторинг земель потребує системності, створення відповідних інформаційних баз спостережень за станом земельних ресурсів міст, особливо щодо порушення та знищення ґрунтового покриву при здійсненні будівництва об'єктів, використання земель природно-заповідного фонду, ділянок у прибережних смугах водних об'єктів, забруднення земель відходами виробництва, важкими металами, хімічними елементами.

Землеустрій у містах зведений в основному до розроблення документації з відведення земельних ділянок. Питання земельно-господарського устрою міст, розроблення проектів упорядкування земель для містобудівних потреб, формування прибудинкових територій, складання проектів використання земель природно-заповідного фонду, водоохоронних зон і прибережних смуг водних об'єктів, проведення інвентаризації земель з метою формування земельних ділянок комунальної та державної власності і внесення інформації до земельного кадастру повинні бути у центрі уваги місцевих рад і потребують відповідного кадрового та фінансового забезпечення. Землеустрій повинен стати фактором зростання інвестиційної привабливості земельного фонду міст, підвищення ефективності землекористування та поліпшення умов праці, проживання та відпочинку населення.

Земельний кадастр потребує децентралізації, передачі міським радам функцій щодо його ведення з метою використання при вирішенні питань удосконалення управління землекористуванням, захисту прав громадян і юридичних осіб на землю, справляння плати за землю.

Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель у міських умовах провадиться в недостатніх обсягах. Внаслідок цього своєчасно не здійснюється рекультивация земель. Податкові та кредитні пільги, що надаються, безпосередньо не

пов'язуються з раціоналізацією землекористування та вкладенням коштів для поліпшення землі.

Охорона земель серед функцій управління земельними відносинами займає важливе місце, оскільки земля згідно з Конституцією України повинна бути під особливою охороною держави. У межах міст охорона земельного фонду характеризується рядом особливостей, серед яких запобігання необґрунтованому вилученню та надмірному витрачання міських земель та їх захист від шкідливого антропогенного впливу становлять сутність землеохоронних заходів.

3.1. Організаційно-правові засади охорони міських земель

Конституція України, виходячи з незамінності землі як природного ресурсу та матері нашого багатства, цілком закономірно визнала її основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Конституцією гарантується право власності на землю, а земельне законодавство надає землевласникам та землекористувачам широкі права щодо самостійного господарювання на землі, проте власність не повинна завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Економне, ефективне, раціональне й екологічнобезпечне використання земельного фонду та його всіляка охорона є у сучасних умовах однією з найактуальніших проблем національної безпеки країни. Забезпечення раціонального використання та охорона земель визнані також одним із найважливіших завдань земельної реформи [116].

Основними принципами державної політики у сфері охорони земель є:

- забезпечення охорони земель як основного національного багатства українського народу;
- пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва;
- відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель;
- нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси;
- поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель;
- публічність у вирішенні питань охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель [260].

Забезпечення охорони земель як основного національного багатства українського народу, за додержання принципу пріоритету вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу та основного засобу виробництва, спрямовується на запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського та лісгосподарського призначення, захист від шкідливого впливу різних чинників навколишнього природного середовища як антропогенного, так і природного походження, локалізацію екологічної ситуації, що складається в тому чи іншому регіоні й населеному пункті. Одним із найактуальнішим завдань є також забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [179].

Система управління в галузі використання та охорони земельного фонду включає й моніторинг земель, призначенням якого є організація і ведення спостереження за станом земельних угідь з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів.

Виняткову актуальність має збереження цінних сільськогосподарських угідь для розвитку великих міст. Заходи у цьому напрямку включають: збільшення щільності існуючої забудови, використання намивних територій, а також ділянок із складним рельєфом. Ефективність використання земель під міське будівництво визначається з урахуванням необхідності заборони зайняття особливо цінних земель згідно з чинним законодавством, вартості земель та розмірів втрат сільськогосподарського виробництва, пов'язаних з їх вилученням.

Раніше існувало три типи нормативного регулювання землекористування, спрямованого на охорону навколишнього середовища, збереження сільськогосподарських угідь, лісів, інших цінних природних об'єктів. Вказане регулювання здійснювалося за нормами земельного права, нормами містобудівного права, а також за нормами екологічного права (природоохоронного, санітарно-епідеміологічного, природно-ресурсного).

Організація регулювання земельноохоронних заходів провадилася переважно методами нормативно-адміністративної дії на землекористувачів та інших господарюючих суб'єктів. Ці методи базувалися на загальних принципах управління плановою економікою. Вказаний механізм був відпрацьований для територій з особливим соціально-економічним статусом, а також для територій, що мають важливе

рекреаційно-курортне значення або виконують різні природоохоронні та екологічні функції.

Система управління за нормами земельного, містобудівного, природоохоронного та природноресурсного права збереглася і функціонує нині. Причому економічні методи регулювання землекористування застосовуються часто без урахування екологічних, а тим більш охоронних. Це стосується переважно промислових та ділових центрів, обласних центрів і регіонів, у яких земля набуває реальної ринкової вартості і наявна висока інвестиційна активність. В основі регулювання охорони земель нормами земельного права лежить поділ земельного фонду на категорії, що відповідають їх цільовому призначенню. Вказаний поділ є основою визначення специфічних правових режимів охорони і використання земель кожної категорії, для якої визначені правові особливості їх використання [144].

Містобудівне регулювання охорони та використання земель включає різні містобудівні вимоги до землекористування. Ця процедура має спільні риси з регулюванням забудови шляхом зонування (зонінгу). Встановлення для земельних ділянок, що знаходяться в межах тієї чи іншої зони, вимог щодо їх використання, забудови та охорони є досить відповідальною функцією містобудівного регулювання.

Природоохоронне законодавство відіграє особливу роль щодо збереження ландшафтів, пам'яток природи, охорони лісових масивів, зон відпочинку крупних промислових центрів і курортних центрів, запобігання деградації земель.

Необхідно відмітити, що у 2001 р. вперше в Земельному кодексі України закріплено принцип пріоритетності вимог екологічної безпеки, який є однією з норм Конституції України, що закріплена в статті 50, де зазначено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Пріоритетність вимог екологічної безпеки над безпекою економічною та іншою зумовлена її високим рівнем можливих негативних наслідків для людини. Якщо діяльність суб'єктів (переважно юридичних осіб) перешкоджає здійсненню громадянами їх права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, то вона підлягає припиненню. Екологічність норм Земельного кодексу України виявляється і в тому, що вперше в земельне законодавство втілено і конкретизовано ряд екологічних норм, які регулюють господарську, оздоровчу, рекреаційну та іншу діяльність землекористувачів [54].

Незважаючи на природоохоронні заходи все ще не подолано розрив між масштабами антропогенного впливу на природне середови-

ще та обсягами заходів щодо його ліквідації та запобігання. До причин виникнення критичної екологічної ситуації належать відсутність перспективної концепції розвитку суспільного виробництва, яка б ураховувала цілісність інтересів суспільства, природних систем та економіки, використання екстенсивних форм господарського розвитку, що призводить до невиправданого збільшення потреби в природних ресурсах, утворення нереалізованих відходів, посилення негативного впливу на екологічні системи, недосконалість нормативної бази розвитку продуктивних сил країни, стану природних територіальних комплексів, соціально-економічних показників тощо [17, 278].

Одними із основних причин небезпечних явищ, що мають місце у природокористуванні, є всеохоплююча криза народного господарства й ігнорування екологічними імперативами з боку майже всіх товаровиробників; техніко-технологічна та організаційна відсталість суспільного виробництва і нерозвинутість екологічної інфраструктури в державі; недосконалий економічний механізм раціоналізації природокористування та реалізації природоохоронних заходів; відсутність прогресивного і досить повного законодавчо-правового поля регулювання й управління ресурсно-екологічною безпекою на національному рівні та нормативно-методичного супроводження законодавчих актів для регіональних і місцевих органів влади.

В умовах міських агломерацій економічна діяльність характеризується нарощенням ефективності землекористування. При цьому на сельбищних територіях створюються не лише умови для їх розвитку, але й загострюються екологічні проблеми, основними серед яких є: скорочення площ сільськогосподарських угідь, які трансформуються в результаті забудови; скорочення рекреаційних міських та приміських парків, лісових масивів, які необхідні для забезпечення відпочинку населення, а також в якості буферних зон.

Існуючий в Україні економічний механізм забезпечення сталого розвитку переважно оперує групою таких регуляторів екологічної поведінки, які змушують обмежувати землекористувачів до природоруйнівної дії відповідно до вимог нормативних актів, постанов та законів. При цьому, економічні інструменти переважно виконують роль фіскальних платежів, а функціонування існуючих еколого-економічних регуляторів виступає засобом накопичення фінансових ресурсів.

Водночас, необхідно враховувати, що зі збільшенням міських територій розвиваються процеси індустріалізації сільського господарства, зменшуються абсолютна величина і частка сільськогоспо-

дарських земель, різко підвищуються рекреаційні потреби, утворюється тісно взаємопов'язана система міських і сільськогосподарських рекреаційних територій і транспортних шляхів. Усе це свідчить про необхідність більш тісного поєднання питань організації сільськогосподарських землекористувань та рекреаційних об'єктів, глибокого еколого-економічного обґрунтування відведення земель для рекреації. Однак ці питання розроблені недостатньо і їх ефективне розв'язання можливе лише на основі економіко-математичного моделювання.

З метою більш ефективного захисту навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів України, згідно з міжнародними стандартами, метою національної екологічної політики на період до 2020 р. є стабілізація і поліпшення стану природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем.[95, 258, 315].

Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління передбачає виконання таких завдань:

- розроблення та впровадження нормативно-правового забезпечення обов'язковості інтеграції екологічної політики до інших документів, що містять політичні та програмні засади державного, галузевого, регіонального та місцевого розвитку;
- інституційна розбудова і посилення ефективності державного управління в природоохоронній галузі;
- впровадження систем екологічного управління та підготовка державних цільових програм з екологізації окремих галузей національної економіки, що передбачають технічне переоснащення, запровадження енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій, маловідходних, безвідходних та екологічно безпечних технологічних процесів.

За рівнями використання найважливіших природних ресурсів Україна належить до тих держав світу, які характеризуються надзвичайно широкомасштабним й екологічно невиваженим залученням цих ресурсів до народногосподарського обороту. Щодо залучення до виробничої діяльності мінерально-сировинних ресурсів, то слід зауважити, що Україна, площа якої в загальносвітовій площі суші стано-

виль тільки 0,4%, видобуває й переробляє майже 4% світового обсягу залучених до використання мінерально-сировинних ресурсів. Все це зрештою призвело до того, що в Україні тепер майже не залишилось територій, які не були б значною мірою змінені господарською діяльністю людини [337].

Наслідком останньої стала поява так званих антропогенних ландшафтів практично в усіх природно-кліматичних зонах та економічних районах нашої держави. Відтак у навколишньому природному середовищі все чіткіше проявляються деградаційні процеси, порушення екологічної рівноваги та стабільності як природних, так і культурних екосистем, зокрема агроландшафтів. Унаслідок недостатньо обґрунтованої природо-ретворювальної діяльності та екологічно необмеженого природоко-ристування продовжують зменшуватися лісопокриті площі, погіршується якість природних пасовищ, прискорюються ерозійні процеси на земельних угіддях. Отже, природа втрачає колишню стійкість, рівновагу, відтворювальні, відновлювальні та асиміляційні властивості, що негативно відбивається на якісних показниках довкілля і здоров'ї населення.

Надмірна розораність території України практично в усіх її областях, екологічно незбалансована структура сільськогосподарських угідь і посівів сільськогосподарських культур, низька культура землеробства, майже повне припинення проведення землеохоронних заходів тощо призвели не лише до падіння родючості ґрунтів, особливо чорноземів, а й до посилення ерозійних процесів, вимивання з ґрунту гумусу, азоту, фосфору і калію. На якісному стані земельних ресурсів позначаються також інші негативні фактори, такі, як засоленість, солонцюватість, перезволоженість, кислотність, кам'янистість тощо. Все це негативно впливає на екологічну чистоту навколишнього середовища та наносить велику економічну шкоду сільському господарству та його найважливішому виробничому ресурсу – українським родючим ґрунтам [22, 71].

Як відомо, земельні ресурси виступають як багатофункціональний фактор відтворювального процесу. Це означає, що земля є предметом інтересу всіх, без винятку, категорій, груп і прошарків населення. Звідси і виникають відносини у сфері освоєння та використання земельного фонду, які носять всезагальний, універсальний, багатосуб'єктний, багатомірний і багаторівневий характер. [82]

Погіршення геоecологічних умов розвитку міст та прилеглих територій відбувається внаслідок експлуатації житлових, промислових будівель і споруд та інженерних комунікацій за рахунок активізації та

появи нових, інженерно-геологічних процесів; формування антропогенних зооценозів; погіршення санітарно-гігієнічної та епідеміологічної обстановки; виникнення екологічних конфліктів. Таким чином, в умовах міських агломерацій природне середовище зазнає суттєвої шкоди, населення позбавляється здорового природного оточення, ускладнюється організація раціонального землекористування.

Зазначені недоліки можна усунути шляхом упорядкування, регулювання і управління розвитком міст, використовуючи при цьому позитивні якості агломерацій: широку можливість кооперування і комбінування промисловості, організацію загальних обслуговуючих центрів, інженерних мереж великих міст, ліквідацію соціально-економічних і культурно-побутових відмінностей між містом і селом.

Охорона земель як надзвичайно складна система включає:

- обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування;
- захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб;
- захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів;
- збереження природних водно-болотних угідь
- попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів;
- консервацію деградованих і малопродуктивних сільсько-подарських угідь.

Здійснення перелічених заходів потребує необхідних інвестицій, у тому числі коштів Державного бюджету України. Одним з найбільших важливих джерел фінансування природоохоронної діяльності вважаються екологічні фонди. Саме завдяки існуванню таких екофондів як на загальнодержавному, так і регіональному й місцевих рівнях є реальна можливість нагромаджувати відповідні кошти на реалізацію природоохоронних програм і проектів. Формування цих фондів відбувається переважно за рахунок збору за забруднення навколишнього природного середовища суб'єктами господарської діяльності, з частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності згідно з чинним законодавством, цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян.

Кошти фондів охорони навколишнього природного середовища можуть використовуватись лише для цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів.

Нині екологічна складова вітчизняної податково-бюджетної системи представлена рентними платежами, платою за землю, збором за геологорозвідку, платежами за спеціальне використання природних ресурсів та екологічним податком – збором за забруднення навколишнього середовища, які є загальнодержавними обов'язковими платежами. До загальнодержавних платежів за спеціальне використання природних ресурсів належить плата за користування надрами, за спеціальне водокористування, спеціальне використання лісових ресурсів.[24]

За існуючої практики стягнення екологічних платежів до бюджету та системи розподілу державних коштів екологічна складова податково-бюджетної системи в Україні має яскраво виражений фіскальний характер і спрямована на наповнення бюджетних коштів за рахунок експлуатації їх та забруднення природного середовища. Крім того, складається враження, що держава переважно декларативно вирішує проблеми збереження довкілля та взагалі виступає таким суб'єктом природокористування, якому вигідно заподіяння екологічної шкоди, компенсація за яку у вигляді зборів та штрафів утворює рахунки місцевих бюджетів охорони природи [113].

3.2. Еколого-економічні механізми охорони ландшафтно-рекреаційного комплексу міст

Міська агломерація, як відомо, є складною системою, що об'єднує підсистеми різного адміністративно-територіального рівня (міста з особливим статусом, обласного значення, районного значення, з районним поділом, селища) та підсистеми, які відрізняються за галузевими ознаками функціонування (промисловість, транспорт, зв'язок, комунальна інфраструктура, сільськогосподарське виробництво, культура, освіта, медицина тощо). Сталий розвиток міст як єдиної територіальної основи вказаних підсистем значною мірою пов'язаний з раціональним використанням потенціалу ресурсної бази для соціально-економічного піднесення, захистом довкілля та збереженням природних ресурсів відповідних територій. Насамперед це стосується землекористування міст, організація та регулювання якого повинні бути спрямовані не лише на забезпечення ефективного використання земельно-ресурсного потенціалу, а й на запобігання або

істотне зменшення негативного впливу антропогенної діяльності, яка призводить до забруднення, виснаження, деградації земель.

Природоохоронне законодавство наголошує на необхідності всебічного захисту продуктивних земель, лісових площ, особливо охоронюваних територій від необґрунтованого вилучення або зміни цільового призначення. У складі земель міст особливу цінність для збереження і піднесення капіталу здоров'я населення відіграють ландшафтно-рекреаційні території.

Згідно з містобудівним законодавством вони включають приміські ліси, лісопарки, лісозахисні смуги, водоймища, зони відпочинку та курортні зони, землі сільськогосподарського використання, а разом з міськими парками, садами, скверами, бульварами, що входять до складу сельбищних територій міст, – формують систему озеленення та оздоровчих зон. Ліси як національне багатство за своїм призначенням та залежно від місцезосташування виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні та інші функції, а також є джерелом для задоволення потреб суспільства у лісових ресурсах [43, 134, 334]. Такого рівня поліфункціоналізації не має ні один інший вид природних ресурсів.

Сільськогосподарські землі в межах міст включають ділянки індивідуальної житлової забудови, особистих господарств, колективних та індивідуальних садів, громадських городів, тобто є переважно землеволодіннями та землекористуваннями громадян, які безпосередньо пов'язані з рекреаційними цілями. Сільськогосподарська діяльність, якою займаються в межах міст сільськогосподарські підприємства, здійснюються лише на 1,7 % всієї площі таких угідь у містах. Отже віднесення сільськогосподарських земель у містах до складу ландшафтно-рекреаційних територій є цілком виправданим.

За розподілом земель міст згідно Держаних будівельних норм (ДБН 360-92^{xx}) міські ліси, парки, сади, сквери, бульвари відносяться до сельбищних територій. Однак за своїм функціональним призначенням їх також можна віднести до земель ландшафтно-рекреаційного комплексу, оскільки вони призначені для відпочинку населення.

Таким чином, ландшафтно-рекреаційний потенціал міст включатиме: ліси та інші лісовкриті площі, особливо охоронювані території, води, сільськогосподарські землі, землі загального користування, які використовуються для відпочинку населення (міські ліси, парки, сади, сквери). Динаміка площі земель ландшафтно-рекреаційного комплексу за 2005–2015 рр. характеризується даними табл. 3.1.

Таблиця 3.1. Динаміка площі земель ландшафтно-рекреаційного комплексу за 2005–2015 рр., тис. га*

№ з/п	Види угідь	Площа за роками		Зміна площі за 2005–2015 рр.
		2005	2015	
1	Ліси та інші лісовкриті площі	133,8	137,5	+3,7
2	Води	58,2	62,9	+4,7
3	Особливо охоронювані землі (природно-заповідний фонд, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення)	67,5	78,0	+10,5
4	Сільськогосподарські землі	386,1	398,2	+2,1
5	Землі відпочинку населення (ліси, парки, сади, сквери)	48,6	49,4	+0,8
6	Загальна площа міст	1296,4	1341,9	+45,5

* Сформовано за даними Держгемагентства за відповідні роки.

За десятиріччя (2005–2015 рр.) площа земель міст в цілому зросла на 45,5 тис. га, а площа земель ландшафтно-рекреаційного комплексу збільшилася лише на 21,8 тис. га. Це пояснюється тим, що зростання за вказаний період стосувалося в основному площ забудованих земель, розмір яких збільшився на 26,5 тис. га.

Як свідчить аналіз динаміки змін площ за видами угідь, у великих містах (Київ, Харків, Одеса) за останні роки площа сільськогосподарських угідь скоротилася внаслідок відведення їх під міську забудову. За 2006–2010 рр. на 510 га скоротилася площа під лісами та іншими лісовкритими землями у м. Києві у зв'язку з вилученням їх для нелісогосподарських потреб.

Прибережні території водних об'єктів займаються для спорудження індивідуальних котеджів та оздоровчих закладів. Проводиться намів територій у заплавах річок. Значна шкода доквілю спричиняється самовільним будівництвом і зайняттям скверів, інших ділянок зелених насаджень для багатопверхового будівництва. Норми законодавчих актів щодо заборони вирубування дерев у містах під забудову не виконуються.

За роки незалежності України відбулися глобальні зміни у суспільно-політичному і економічному житті країни. Лібералізація права знизила рівень відповідальності перед законодавством як окремих фізичних і юридичних осіб, так і ряду органів владних структур, обумовила правовий нігілізм у суспільстві. Зріс рівень корупції серед чиновників різного рангу, які мають безпосереднє відношення до погодження чи прийняття рішень щодо надання у власність, корис-

тування або продажу земельних ділянок, зміни їх цільового призначення. Ціни на землю, особливо в містах і приміських зонах, значно зросли, ринок землі через свою непрозорість набуває у ряді регіонів кримінальних рис.

Незважаючи на заходи, що вживаються державними земельно-контролюючими та правоохоронними органами, не викорінено факти незаконної передачі земель під житлову забудову та для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, особистого та селянського господарства. Зазначене призводить до негативних наслідків у формуванні правової свідомості громадян, втрати державою контролю землекористування та управління процесами надання земельних ділянок для житлового, промислового і комерційного будівництва та сільськогосподарської діяльності.

Вважається, що нинішню екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову, що формувалася протягом тривалого періоду через нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу країни. Відсутність ефективно діючих правових і економічних механізмів природокористування та низький рівень екологічної свідомості суспільства призвели до значної деградації довкілля, надмірного забруднення вод, атмосферного повітря і земель, нагромадження у великих кількостях шкідливих, у тому числі високотоксичних відходів виробництва [261].

Це обумовлює необхідність напрацювання та впровадження системи екологічних і економічних механізмів охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів. Вказані механізми вкрай потрібні для оптимізації функціонування ландшафтно-рекреаційного комплексу міст як найважливішої складової системи життєдіяльності міського населення.

Подолання кризових явищ у природокористуванні взагалі та в землекористуванні зокрема пов'язане із запровадженням системи екологічних, правових і економічних механізмів організації раціонального використання та охорони земельного фонду країни. Як відомо, одним із вирішальних напрямів функціонування інституту охорони земель є запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення []. У межах міст сільськогосподарські землі займають 29,7 % міської території, а ліси та лісовкриті площі становлять 10,2 %. Ландшафтно-рекреаційний комплекс міського землекористування країни сягає 726 тис. га або 54 % площі земель міст.

На відміну від сільбищних і виробничих територій системі охорони земель ландшафтно-рекреаційного комплексу, особливо їх моніторингу, притаманні особливості, пов'язані з необхідністю спостережень не лише за станом земельного фонду, а й здійснення оцінки екологічного стану земельних ресурсів щодо дотримання вимог екологічної безпеки.

Екологічний механізм охорони ландшафтно-рекреаційного комплексу повинен включати: екологічний моніторинг; екологічно-правове забезпечення функціонування землекористуванням; екологічний аудит. Сучасна система моніторингу земель міст пов'язана з діяльністю міських екологічних, землевпорядних та містобудівних органів, має відомчу спрямованість. Вона не містить необхідної інформації для прогнозування змін землекористування та розроблення і реалізації рекомендацій щодо запобігання негативних явищ [34].

Проведення моніторингу земель згідно із законом, покладено на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Зазначений орган здійснює також ведення державного земельного кадастру, що повинен містити інформацію про якісний стан земель. Однак такої інформації у кадастрі немає. Щодо окремих показників якісної характеристики земель, то вони є лише вибірково на обстежені землі сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів. Інформація щодо забруднення земель на системному рівні також відсутня, хоч відповідні науководослідні та обстежувальні роботи ведуться.

Перевірки стану використання та охорони земель у процесі здійснення самоврядного контролю землекористування містять переважно інформацію про самовільне зайняття земель, порушення законодавчих норм набуття прав на землю, незаконне будівництво об'єктів. Для захисту земель м. Києва, наприклад, від незаконної забудови створено Центр моніторингу забудови столиці України. До порталу Центру моніторингу вноситься інформація про всі об'єкти будівництва, перевіряється їх законність, а матеріали про притягнення до відповідальності винних осіб направляються до природоохоронних органів, а також до суду. Роботи щодо моніторингу довкілля у містах провадяться також органами охорони навколишнього природного середовища.

Різноманітність видів моніторингу та підпорядкованість їх ведення різним відомчим організаціям не дозволяє мати повну комплексну інформацію про об'єкт моніторингу, яка б формувалася за єдиною методологією, була співставною за часом спостережень та у

просторовому вимірі. Вказану мету можна досягти шляхом ведення екологічного моніторингу, що формуватиметься на основі сучасної топографо-геодезичної бази та включатиме моніторингову інформацію, більшість якої зараз ведеться, але розпорошена за відомствами.

Екологічний моніторинг земель міст повинен включати:

- оцінку стану динаміки використання земель за категоріями, власниками, користувачами землі, основними видами угідь;
- аналіз охорони земель ландшафтно-рекреаційного комплексу міст (лісові угіддя, особливо охоронювані землі, води, землі для відпочинку населення, сільськогосподарські землі), їх вилучення, зміни цільового призначення, компенсації вартості втрат вказаних угідь;
- інформацію про забруднення земель важкими металами, хімічними речовинами, відходами виробництва; аналіз тенденцій процесів забруднення та розроблення пропозицій щодо їх локалізації;
- стан водних об'єктів (берегових ліній річок, морів, озер, водосховищ), додержання режимів використання земель і ведення господарської діяльності в межах водоохоронних зон і прибережних смуг;
- оцінку процесів, пов'язаних з утворенням ярів, зсувів, карстів, інших негативних явищ;
- характеристики територій, зайнятих очисними спорудами, складами паливно-мастильних матеріалів, стоянками автотранспорту, захоронення токсичних промислових відходів, полігонами та іншими об'єктами зберігання побутових відходів.

Еколого-правове забезпечення функціонування міського землекористування у сучасних умовах пов'язується з необхідністю розроблення нових правових актів, що забезпечать екологізацію землекористування та удосконалять процедури додержання норм екологічної безпеки. До них відносяться Закони України:

- «Про екологічний моніторинг земельних ресурсів»;
- «Про резервування та консервацію земель»;
- «Про використання техногенно забруднених земель»;
- «Про рекультивацію земель»;
- «Про використання земель рекреаційного призначення»;
- «Про внесення змін до законодавства щодо відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, збереження земель водного фонду та ландшафтно-рекреаційних територій»;

- «Про внесення змін до законодавства щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про використання та охорону земель».

Рішення Уряду та нормативно-правові акти міністерств повинні забезпечити регулювання таких питань:

- удосконалення порядку вилучення та надання земельних ділянок у населених пунктах;
- зміна порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва із застосуванням матеріалів нормативної грошової оцінки земель та розширенням складу лісових угідь;
- запровадження нормативів втрат водного фонду, пов'язаних із зайняттям земель водогосподарського комплексу;
- удосконалення оцінки земель сільськогосподарського призначення в межах населених пунктів.

Екологічний аудит природокористування повинен об'єднати питання екологізації землекористування, що входять нині до складу контролю за використанням і охороною земель, фактично майже не реалізуються і є однією з основних причин незадовільної організації охорони земельних ресурсів.

Екологічний аудит повинен провадитися виключно центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Економічний механізм охорони земель від необґрунтованого вилучення базується на співставленні досягнутого рівня ефекту за варіантами розміщення об'єкта з урахуванням збитків, а також втрат, пов'язаних із зайняттям земель, погіршенням якісного стану угідь і обмеженнями у землекористуванні.

Перерозподіл земель між галузями народного господарства, власниками землі та землекористувачами і діяльність, що спричиняє антропогенний вплив на земельні ресурси, обумовлюють втрати сільськогосподарських і лісових земель, що є частиною ландшафтно-рекреаційного комплексу міст. Виводяться із обігу значні площі, спричиняються збитки та втрати через погіршення властивостей ґрунтового покриву, а також пов'язані з обмеженнями у землекористуванні. Втрачається вартість раніше понесених затрат (будівлі, споруди, насадження, незавершене будівництво тощо). Збитки стосуються лише власників землі й землекористувачів, а втрати сільськогосподарських та лісогосподарських угідь, інших земель скорочують

або обмежують земельно-ресурсний потенціал всієї держави та відповідних територіальних громад [74]. Лише за два останні роки, наприклад, для несільськогосподарських потреб вилучено понад 2,2 тис. га сільськогосподарських угідь.

Цивільний кодекс України (стаття 22) характеризує збитки як втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки та доходи), які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода) [341].

Законодавчо визначено перелік збитків, що заподіюються вилученням (викупом) та тимчасовим зайняттям земельних ділянок, встановленням обмежень щодо їх використання, погіршенням якості земель або приведенням їх у непридатність та недоодержанням доходів через тимчасове невикористання земельних ділянок, які повинні відшкодуватися землевласникам і землекористувачам. Розмір збитків, заподіяних внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земель не за цільовим призначенням, зняттям ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу обчислюється за методикою, затвердженою Урядом України у липні 2007 р. Порядок розрахунку розмірів відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок забруднення земель хімічними речовинами, їх засмічення відходами, встановлено спеціальною методикою. Кабінет Міністрів України у грудні 2008 р. прийняв постанову про визначення розміру збитків, завданих унаслідок непроведення робіт з рекультивації порушених земель.

У зв'язку з недостатньою дієвістю правових та організаційних заходів щодо захисту сільськогосподарських земель і лісових площ від вилучення запроваджено заходи економічного регулювання у формі відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. Вперше необхідність відшкодування втрат **сільськогосподарського** виробництва була запроваджена у 1962 р., у 1964–1974 рр. порядок відшкодування було удосконалено, а в 1975 р. для кожної із областей затверджено нормативи освоєння нових земель замість сільськогосподарських угідь, що вилучаються для несільськогосподарських потреб. У 1983 р. вказані нормативи переглянуто та збільшено у 2,5 раза з урахуванням балів економічної оцінки земель, що була завершена. Необхідність відшкодування втрат **лісогосподарського** виробництва запроваджена Земельним кодексом України, що прийнятий 18 грудня 1990 р., а порядок відшкодування цих втрат затверджено у жовтні 1991 р. [193].

За своєю правовою природою втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва істотно відрізняються. Землі сільськогосподарського призначення у своїй більшості приватизовані, є власністю юридичних і фізичних осіб і, у разі їх викупу для несільськогосподарських потреб, власники землі повинні одержувати відповідну компенсацію за відчужені землі. Держава з вилученням (викупом) угідь для несільськогосподарських потреб втрачає частину своєї бази для виробництва продовольства. Замість відчужуваних ділянок необхідно освоювати рівноцінні площі нових земель або поліпшувати продуктивність існуючих угідь шляхом інтенсифікації виробництва, що дозволило б замінити обсяги недоодержуваної продукції внаслідок згаданого відчуження. Це вимагає відповідних капітальних вкладень.

Оскільки лісові землі та чагарники перебувають переважно у постійному користуванні лісогосподарських підприємств і є державною власністю, при вилученні земельних ділянок лісогосподарський ресурс втрачає держава, а вказані підприємства провадять роботи з відновлення вилучених лісових площ за кошти, які їм передаються з бюджетів, що одержані в порядку відшкодування втрат лісогосподарського виробництва [182].

Що стосується втрат, пов'язаних з обмеженням прав власників землі та землекористувачів або ж з погіршенням якості угідь, то до їх відшкодування повинні були б мати пряме відношення і конкретні землевласники і землекористувачі. Однак Земельний кодекс (стаття 209) урегулював лише питання відшкодування втрат, зумовлених вилученням сільгоспугідь, лісових земель і чагарників (ці кошти зараховуються до відповідних бюджетів у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України) [24].

Досить широким і не завжди обґрунтованим є і перелік об'єктів, які звільнені від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. Від відшкодування вказаних втрат звільнені громадяни та юридичні особи у разі використання земельних ділянок для будівництва шкіл, дошкільних закладів, державних об'єктів охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту, соціального забезпечення, державних об'єктів дорожнього будівництва, культових споруд релігійних організацій, кладовищ, меліоративних систем, протиерозійних, протизсувних і протиселевих споруд, під будівництво і обслуговування жилих будинків і господарських будівель, для розміщення внутрігосподарських об'єктів сільськогосподарських, рибогосподарських і лісогосподарських підприємств, ор-

ганізацій та установ, для розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, видобування торфу за умови повернення земельних ділянок у стан, придатний для попереднього використання, під об'єкти і території природно-заповідного фонду, під будівництво і обслуговування об'єктів енергетики, які виробляють електричну енергію з альтернативних джерел енергії, для заліснення деградованих та малопродуктивних земель на підставі документації із землеустрою, а також всеукраїнські громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації, що фінансуються з Державного бюджету України, у разі використання земельних ділянок для будівництва реабілітаційних установ для інвалідів і дітей-інвалідів, об'єктів фізкультури, спорту та соціального забезпечення для інвалідів і дітей-інвалідів [99, с. 208].

Основним принципом, за яким від відшкодування втрат повинні звільнитися громадяни і юридичні особи, є належність видів потреб і робіт – об'єктів звільнення до заходів, що безпосередньо пов'язані з освоєнням нових земель, поліпшенням існуючих угідь або ж з соціально значущим будівництвом. Таким чином, досить спірним є звільнення від відшкодування втрат у разі використання ділянок для будівництва державних об'єктів дорожнього господарства, культових споруд релігійних організацій, для розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, об'єктів альтернативних джерел енергії.

Ряд проблем пов'язано із несвоєчасним використанням коштів, що надходять на відшкодування втрат до бюджетів місцевих рад і зберігаються протягом тривалого часу на їх депозитних рахунках. Перелік робіт, на які можна використовувати ці кошти, часто змінюється та безпідставно розширюється. Використання зазначених коштів на проведення інвентаризації земель, нормативної грошової оцінки земельних ділянок не має безпосереднього відношення до відновлення продовольчого і лісогосподарського потенціалу. Ряд органів місцевого самоврядування наполягають на включенні у чинне законодавство можливості використання вказаних коштів і на виготовлення генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації [54].

Втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва включають:

- втрати сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників як основного засобу виробництва в сільському та лісовому господарстві, що обумовлені вилученням (вкупом) їх для потреб,

не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським виробництвом. До сільськогосподарських угідь відносяться рілля, багаторічні насадження, перелоги, сінокоси, пасовища;

- втрати, завдані обмеженням прав власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, у зв'язку з виключенням сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників із господарського обігу внаслідок встановлення охоронних, санітарних та інших захисних зон;
- втрати, завдані погіршенням якості угідь внаслідок негативного впливу, спричиненого діяльністю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави.

Зазначені втрати компенсуються незалежно від відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам.

Розміри втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, встановлюються за нормативами, затвердженими у листопаді 1997 р. Кабінетом Міністрів України [270].

Нормативи визначено по кожному із регіонів (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь) за видами угідь (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища), а також за групами лісів (перша та друга група). За розмірами втрат найвищі значення нормативів мають: для орних земель – Чернівецька область (139,94 тис. грн. за 1 га), для багаторічних насаджень – Житомирська (652,90 тис. грн. за 1 га); для сіножатей – Волинська (92,28 тис. грн. за 1 га); для пасовищ Волинська (74,02 тис. грн. за 1 га). Найнижчими є показники для ріллі – Луганська область (65,89 тис. грн. за 1 га); для багаторічних насаджень – Кіровоградська (95,37 тис. грн. за 1 га), для сіножатей – Херсонська (13,71 тис. грн. за 1 га); для пасовищ – Херсонська (12,62 тис. грн. за 1 га).

Зіставлення нормативів за регіонами свідчить про те, що вони не корелюють з показниками нормативної грошової оцінки земель відповідного регіону. Якщо, наприклад, у Закарпатській області норматив втрат для ріллі вище рівня її грошової оцінки у 6,17 раза, то у Черкаській – лише у 3,71 раза, а в Запорізькій – у 2,65 раза. Рівні нормативів інших угідь також набагато різняться за регіонами, порівняно з нормативною грошовою оцінкою і неспівставні між собою. Особливо це видно на прикладі столиці України – м. Києва (табл. 3.2).

Рівень нормативу втрат виробництва при вилученні орних земель у м. Києві, порівняно з їх оцінкою, є досить низьким. Якщо взяти до уваги, що нормативна грошова оцінка 1 га орних земель у теплицях

Таблиця 3.2. Зіставлення нормативів втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва і показників нормативної грошової оцінки земель м. Києва*

№ з/п	Показник	Вид угідь			
		рілля	багаторічні насадження	сіножаті	пасовища
1	Норматив втрат, тис. грн./ га	116,74	615,34	69,34	43,31
2	Нормативна грошова оцінка 2013 р., тис. грн./га	80,86	229,18	27,47	17,97
3	Норматив, % до оцінки	144,4	268,5	252,4	241,0

* За даними Департаменту земельних ресурсів м. Києва.

сягає 372,8 тис. грн., то за 116,74 тис. грн. (норматив втрат) цю площу не вдається відновити.

У межах міста рівень оцінки угідь значно занижений, що підтверджується даними зміни цільового призначення сільськогосподарських земель. При наданні ріллі під різні види будівництва вартість ділянок зростає у 50–85 разів. Отже, як нормативи втрат сільськогосподарського виробництва, так і показники грошової оцінки сільськогосподарських угідь у містах повинні бути істотно підвищені.

Визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, провадиться в такому порядку:

- втрати сільськогосподарського виробництва, спричинені вилученням сільськогосподарських угідь (ріллі, багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ) для використання їх у цілях, не пов'язаних із веденням сільського господарства, визначаються на основі нормативів цих втрат по Автономній Республіці Крим, областях, містах Києву та Севастополю за формулою:

$$P_B = P_D \cdot N_B \cdot B_D / B_O \cdot K_{INT} \quad (3.1)$$

де: P_B – розмір втрат сільськогосподарського виробництва, тис. грн.

P_D – площа ділянки сільськогосподарських угідь, гектарів;

N_B – норматив втрат сільськогосподарського виробництва, тис. грн.;

B_D – бал бонітету ділянки сільськогосподарських угідь, що вилучається;

B_O – бал бонітету сільськогосподарських угідь по Автономній Республіці Крим, області, містах Києву та Севастополю;

K_{INT} – коефіцієнт інтенсивності використання сільськогосподар-

ських угідь (відношення показника диференціального доходу оцінки ріллі землеоцінного району, в якому відводиться земельна ділянка, до аналогічного показника в цілому по Автономній Республіці Крим, області, містах Києву та Севастополю).

- втрати лісогосподарського виробництва, спричинені вилученням лісових угідь (вкритих лісовою рослинністю земель, незімкнутих лісових культур, лісових розсадників, плантацій, рідколісся, згарищ, загиблих насаджень, зрубів, галявин, лісових шляхів, просік, протипожежних розривів тощо), для використання їх у цілях, не пов'язаних з веденням лісового господарства, визначаються на основі нормативів втрат по Автономній Республіці Крим, областях, містах Києву та Севастополю за формулою:

$$P_B = P_D \cdot N_B \cdot K_I \quad (3.2)$$

де: P_B – розмір втрат лісогосподарського виробництва, тис. грн.;
 P_D – площа ділянки лісогосподарських угідь, що вилучається, га;
 N_B – норматив втрат лісогосподарського виробництва, тис. грн.;
 K_I – коефіцієнт продуктивності лісових угідь за типами лісорослинних умов (табл. 3.3).

Таблиця 3.3. Коефіцієнти продуктивності лісових угідь за типами лісорослинних умов [273]

Ступінь зволоження ґрунтів (гігротопи) ґрунтів	Група лісів	Група родючості ґрунтів (грофотопи)			
		A	B	C	D
0–1	I	0,496	0,734	0,971	1,21
	II	0,387	0,737	0,98	1,22
2	I	0,6	1	1,32 (1,92)	2,19(3,61)
	II	0,559	1	1,35 (1,73)	2,22 (3,6)
3	I	0,548	0,867 (1)	1,53 (2,58)	3,13 (5,59)
	II	0,474	0,834 (1)	1,53 (2,82)	3,17(5,59)
4	I	–	–	–	0,896
	II	–	–	–	0,906
4–5	I	0,496	0,60	0,584	–
	II	0,387	0,558	0,592	–
5	I	–	–	–	0,584
	II	–	–	–	0,591

Примітка. У дужках – для лісів гірської зони Закарпатської, Івано-Франківської, Чернівецької та Львівської областей.

- втрати сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, спричинені обмеженням прав власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, або погіршенням якості земель, зумовленим впливом діяльності підприємств, установ і організацій, визначаються за формулою:

$$P_B = (1 - K) \cdot H_B \cdot P_D \quad (3.3)$$

де: P_B – розмір втрат, тис. грн.;

K – коефіцієнт зниження продуктивності угіддя;

H_B – середній розмір втрат з розрахунку на 1 га;

P_D – площа ділянки, га.

У зв'язку з широким застосуванням в економічних розрахунках втрат виробництва їх нормативи необхідно уточнити на підставі матеріалів грошової оцінки землі і у формулах замість балів бонітету застосовувати показники грошової оцінки. Слід мати при цьому на увазі, що бали бонітету співставні лише до рівня природно-сільськогосподарського району. Застосування їх на рівні Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя є некоректним.

Відшкодування втрат повинно пов'язуватися не лише з вилученням продуктивних угідь, але й зі зміною цільового призначення земель. Втрати, пов'язані з вилученням лісових площ, повинні стосуватися також і інших земель, зайнятих зеленими насадженнями. Втрата частини територій водних об'єктів, а також земель, зайнятих прибережними смугами цих об'єктів, слід також компенсувати.

Серйозні проблеми пов'язані з необґрунтованістю коефіцієнта зниження продуктивності угіддя, оскільки конкретних критеріїв встановлення його розмірів залежно від видів обмежень прав за режимоутворюючими об'єктами та залежно від характеру погіршення якості земель досі не запропоновано. У цьому напрямку продовжуються дослідження, пропозиції щодо урегулювання частини питань розроблено, а результатів щодо комплексного вирішення проблеми поки що не досягнуто [167, 321.]

Незважаючи на те що законодавством передбачено необхідність відшкодування втрат, пов'язаних з обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості земель, на практиці ця норма не діє. Законодавством досі не затверджено конкретний розрахунок вказаних втрат і порядок їх відшкодування. Сільськогосподарські підприємства, громадяни та юридичні особи – власники землі, через декларативність норм чинних законів, щорічно позбавлені можливості одержання

компенсаційних платежів, що обумовлені зниженням продуктивності земель.

3.3. Контроль за використанням та охороною земель

Ураховуючи основоположне значення землі у суспільстві, охорона її повинна здійснюватися правовими, організаційними, економічними та соціальними методами із запровадженням надійної системи контролю за землекористуванням. Відповідно до Земельного кодексу України контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України [99].

Контроль поділяється на державний, самоврядний і громадський.

Державний контроль за використанням і охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин, за додержанням законодавства про охорону земель – центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Порядок здійснення державного контролю визначено Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [242].

Самоврядний контроль за використанням і охороною земель, що повинен здійснюватися сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами, у цілому залишається поза правовим регулюванням. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» містяться лише окремі повноваження місцевих рад щодо проведення контролю, зокрема припинення права користування у випадку наявності порушень законодавства, звернення до правоохоронних органів із заявами про перевірку фактів порушень закону, надання землевласниками і землекористувачами певних відомостей щодо стану використання земель. Однак здійснення зазначених контрольних повноважень не підкріплено відповідними санкціями [254].

Державний і самоврядний контроль являють собою реалізацію земельних інтересів українського народу через діяльність двох видів публічної влади – органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Перші здійснюють контроль у межах всієї терито-

рії країни, а другі – на території конкретних територіальних громад [261]. Однак Закон України «Про місцеве самоврядування» відносить питання контролю землекористування місцевими радами до делегованих повноважень їх виконавчих органів. Таким чином органи місцевого самоврядування не здійснюють повного контролю за використанням та охороною земель, а наділені лише окремими повноваженнями, які дозволяють їм опосередковано контролювати землекористування у межах їх територій.

Громадський контроль повинні здійснювати громадські інспектори, які можуть призначатися: відповідними органами місцевого самоврядування; центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин; центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Положення про громадських інспекторів повинно затверджуватися вказаними центральними органами виконавчої влади. Досі такого положення не існує, порядок громадського контролю на законодавчому рівні не урегульований, громадських інспекторів немає. Громадські об'єднання не залучено до сфери контролю за землекористуванням. Отже, необхідність створення правової, економічної та екологічної бази для функціонування у державі комплексної системи контролю за землекористуванням є надзвичайно важливим і актуальним науковим завданням.

Відповідно до статті 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» управління в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється громадськими об'єднаннями і організаціями, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими згідно з законодавством України. Однак статтею 21 вказаного закону визначено лише повноваження у галузі охорони природи громадських організацій, зокрема природоохоронних. Вони можуть брати участь у розробці програм та утворенні громадських фондів у відповідній сфері, у проведенні державними органами управління перевірок виконання природоохоронних планів і заходів, у підготовці проектів нормативно-правових актів з екологічних питань, у заходах міжнародних неурядових організацій з питань охорони навколишнього природного середовища.

Перелічені повноваження громадських природоохоронних організацій не можна відносити до самодостатніх, що свідчить про їх залежність від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Лише такі їх повноваження, як проведення громадської

екологічної експертизи з обнародуванням її результатів, подання позовів до суду про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення природоохоронного законодавства, внесення пропозицій про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду є самостійними і мають безпосереднє відношення до питань забезпечення контролю землекористування. Слід також зауважити, що залучення лише громадських **природоохоронних** організацій, згідно статті 21 вказаного закону, до управління у галузі охорони навколишнього природного середовища можна трактувати як обмеження права можливості участі інших громадських об'єднань (громадських організацій і громадських спілок), що створюються згідно із Законом України «Про громадські об'єднання», який прийнято у березні 2012 р. [240].

Статтею 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачено здійснення громадського контролю у галузі охорони природи громадськими інспекторами з охорони довкілля. Положення про інспекторів повинно затверджуватися центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього середовища. Громадські інспектори з охорони довкілля беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів і надають допомогу органам державного контролю в галузі охорони природи у їх діяльності. Вони також самостійно проводять перевірки, складають протоколи про виявлені порушення та подають їх органам державного контролю у галузі охорони природи та правоохоронним органам.

Аналіз положень статті 36 вказаного закону свідчать про те, що громадські інспектори з охорони довкілля виконують переважно відомчі функції щодо контролю, повністю залежні від природоохоронних органів, їх діяльність координується вказаними органами.

За Земельним кодексом України (стаття 190) громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, які можуть призначатися відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, який регулює державну політику у сфері земельних відносин, а також державним органом у сфері охорони навколишнього природного середовища. Отже положення про вказаних інспекторів повинно відрізнятися від положення, що затверджується органом виконавчої

влади у сфері охорони навколишнього середовища про громадських інспекторів з охорони довкілля.

Повноваження громадських інспекторів з контролю землекористування, за аналогією із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», повинні встановлюватися на законодавчому рівні і забезпечувати можливість участі громадськості у забезпеченні державної земельної політики.

Зарубіжний досвід контролю свідчить про існування в багатьох країнах комплексного контрольного інституту. Так, у Російській Федерації ведеться державний, муніципальний, громадський та виробничий земельний контроль. Громадський контроль, зокрема, здійснюється органами громадського самоуправління, іншими громадськими організаціями (об'єднаннями), громадянами і стосується, насамперед, забезпечення прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб, а також дотримання вимог щодо використання та охорони земель [125, с.15].

У більшості країн Східної Європи земля є об'єктом правової охорони як єдине ціле, як загальнонародне благо, що знайшло закріплення у ряді конституцій та у спеціальних законах (Польща, Угорщина, Румунія) [357]. У країнах Західної Європи контроль за землекористуванням є невід'ємною складовою екологічного права, яким забороняються будь-які дії, що завдають шкоди навколишньому середовищу. З цією метою діють програми державного контролю землекористування, оскільки суспільство вимагає такого контролю [359]. Система контролю (LUCS) при цьому наповнюється інформацією щодо обмеження потенційного впливу забруднення земель і змін землекористування на поведінку людей. Регіональні програми реалізуються зі здійсненням контролю і документуються для федеральних і BRAC-сайтів з веденням відповідних контрольних списків [360].

Особливу контролюючу роль у цих країнах відіграють громадські організації, «зелені рухи», об'єднання громадян, окремі громадяни. Громадський контроль за використанням земель здійснюється ще на стадії проектування об'єктів, коли громадські об'єднання знайомляться з інформацією щодо планування типів землекористувань, вносять свої міркування, зауваження та пропозиції. Основні проектні рішення публікуються в муніципальних засобах інформації. Після узгодження проектів розвитку територій, обговорення їх громадськістю та прийняття рішень муніципальними органами, вони набувають сили закону і є підставою для використання земель.

У США більшість функцій з управління землекористуванням делеговано муніципальним органам. При цьому контроль містить урядові рішення, дозвільні права і вимоги, що обмежують приватне використання земель і природних ресурсів. Необхідність компенсації втрат, пов'язаних з примусовим відчуженням земельних ділянок та обмеженнями у землекористуванні, вирішується відповідно положень п'ятої поправки до Конституції США [358].

Наукові дослідження та публікації останніх років стосуються переважно питань регулювання та здійснення державного контролю за використанням та охороною земель (П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошниченко, В.І. Семчик, А.Я. Сохнич, М.В. Шульга) [154, 301, 303].

Практика організації контролю, аналіз правопорушень, виявлених у ході його проведення, та заходи щодо локалізації опубліковані в працях вчених, які безпосередньо працювали керівниками земельноконтрольних органів (О.О. Бредіхін, О.М. Нечипоренко, І.П. Яцук) [20, 169, 351]. Слід підкреслити, що за період з 2003 по 2012 р. Держземінспекцією, яка контролювала додержання вимог законодавства, жодного факту зниження показників родючості ґрунтів не виявлено. Окремі зарубіжні вчені у своїх публікаціях також вказують на низький рівень дієвості нашого контролю [361].

З проблем самоврядного контролю за використанням та охороною земель публікацій майже немає. У монографії Ю.П. Кулаковського, М.І. Шквира на цю тему акцентується увага на аналізі фактичного відсторонення органів місцевого самоврядування від проведення контролю за використанням земель територіальних громад, зростанні кількості порушень норм забудови та використання земель. Вказується на нежиття заходів до порушників земельного законодавства з боку правоохоронних органів і судів [125].

Аналіз чинної регуляторної бази здійснення процесу контролю, вивчення практики і результатів діяльності контролюючих органів, монографічних праць вітчизняних та зарубіжних вчених свідчать про те, що усі три види контролю землекористування потребують удосконалення. Державний контроль повинен спрямовуватися на перевірку додержання тих норм законодавства, які містять загальнодержавні вимоги, а не є недоліками організаційної та господарської діяльності власників землі та землекористувачів. Самоврядний контроль повинен мати аналогічні з державним контролем норми законодавчого регулювання.

Кардинальне поліпшення діяльності щодо контролю землекористування в державі неможливе без законодавчого врегулювання діяль-

ності громадських організацій, громадських спілок і громадських інспекторів щодо здійснення такого контролю. Потенціал громадських об'єднань необхідно зосередити на суттєве поліпшення якості контролю, його повсюдність, зменшення кількості корупційних діянь у земельній сфері, попередження криміналізації ринку земель.

Загалом практика здійснення контролю землекористування в Україні підтверджує його некомплексність, зростання кількості порушень земельного законодавства, недовість самоврядного контролю за використанням та охороною земель. Земля потребує охорони не лише від самовільного зайняття та розбазарювання, а насамперед від деградації. Через фактичне припинення робіт по боротьбі з ерозією ґрунтів, засоленням і забрудненням їх важкими металами та хімічними речовинами постійно зростають площі деградованих земель. Вказані явища значною мірою є результатом незадовільного здійснення державного контролю землекористування і свідченням того, що форми контролю вимагають кардинальних змін. Передусім це стосується функціонування самоврядного та громадського контролю за використанням і охороною земель.

Органи місцевого самоврядування повинні в межах відповідних громад контролювати виконання всіх норм чинного законодавства і їх діяльність слід законодавчо унормувати. Що ж до громадського контролю за землекористуванням, то до його здійснення повинні бути залучені громадські об'єднання та громадські спілки. Чинне законодавство передбачає ведення такого контролю лише громадськими інспекторами, однак їх повноваження закон не визначає. Отже, без прийняття самостійного законодавчого акта громадський контроль не може комплексно провадитися. Він повинен здійснюватися на всій території держави.

Проектом Закону України «Про громадський контроль за використанням та охороною земель» доцільно встановити повноваження громадських об'єднань у сфері контролю; основні завдання цього контролю, права, обов'язки та систему стимулювання громадських інспекторів; визначити порядок проведення громадської експертизи землепорядної та містобудівної документації.

У законопроекті необхідно законодавчо закріпити участь громадськості у забезпеченні державної політики у сфері землекористування, співпрацю громадських об'єднань зі спеціально уповноваженими органами виконавчої влади у сфері державного контролю, дотримання вимог щодо публічності, прозорості, інформованості громадськості про результати здійснення контрольної діяльності [240].

Структура і зміст законопроекту пропонуються наступними.

Проект

Закон України
«Про громадський контроль за використанням
та охороною земель»

Цей Закон визначає правові, організаційні, економічні та соціальні основи здійснення громадського контролю за землекористуванням з метою забезпечення раціонального використання земель, їх ефективною охорони, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, додержання земельного законодавства України.

Стаття 1.

Земля як об'єкт громадського контролю та охорони

Об'єктом громадського контролю за використанням та охороною земель є всі землі в межах території України.

Земля як основне національне багатство перебуває під особливою охороною держави.

Статті 2.

Основні завдання громадського контролю
та принципи його здійснення

Основними завданнями громадського контролю за використанням та охороною земель є:

аналіз додержання органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимог земельного законодавства щодо захисту прав на землю юридичних осіб і громадян у процесі регулювання земельних відносин;

участь громадськості у забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель і додержання фізичними та юридичними особами земельного та природоохоронного законодавства;

здійснення контролю за виконанням цільових програм і заходів, передбачених містобудівною та землевпорядною документацією, щодо використання та охорони земель шляхом проведення громадської експертизи відповідної документації, залучення громадських об'єднань до обговорення програм, проектів і іншої проектної документації.

Основними принципами здійснення громадського контролю є:

співпраця громадських організацій і громадських спілок, які проводять громадський контроль, із спеціально уповноваженими органа-

ми виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель;

пріоритет вимог екологічної безпеки над економічними інтересами при використанні земель;

забезпечення публічності, прозорості, інформованості громадськості щодо результатів здійснення конкретної діяльності.

Стаття 3.

Суб'єкти громадського контролю за використанням та охороною земель

Громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюють громадські об'єднання, що створені відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання», та громадськими інспекторами.

Повноваження громадських об'єднань і громадських інспекторів у сфері громадського контролю встановлюються законодавством.

Участь громадських об'єднань у сфері громадського контролю визначається їх статутними документами (статути, положення).

Громадські інспектори призначаються органами місцевого самоврядування за поданням громадських організацій і трудових колективів та за погодженням з відповідними органами виконавчої влади, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель.

Положення про громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин.

Стаття 4.

Повноваження громадських об'єднань у сфері громадського контролю за використанням та охороною земель

До повноважень громадських об'єднань у сфері громадського контролю за використанням та охороною земель належить:

здійснення аналізу, одержання необхідної інформації про стан додержання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування вимог земельного законодавства щодо гарантування права на землю юридичних осіб і громадян у процесі регулювання земельних відносин з оприлюдненням результатів перевірок і поданням пропозицій до відповідних органів;

забезпечення участі громадськості у реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

надання допомоги органам, що здійснюють державний контроль, щодо додержання фізичними та юридичними особами земельного та природоохоронного законодавства;

сприяння запобіганню порушень законодавства та забезпечення контролю щодо усунення виявлених порушень;

організація громадських обговорень стану ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, функціонування ринку земель з підготовкою пропозицій щодо прискорення строків проведення відповідних заходів, забезпечення їх прозорості та публічності;

здійснення контролю за виконанням містобудівних і землевпорядних програм і проектів, якими передбачено заходи щодо використання та охорони земель, і залучення громадськості до їх обговорення та оцінки;

організація проведення громадської експертизи містобудівної та землевпорядної документації і надання висновків відповідним державним органам та ознайомлення з ними громадськості;

забезпечення спільно з органами державного контролю додержання стандартів і нормативів у сфері охорони земель, запобігання їх деградації.

Громадські об'єднання при здійсненні громадського контролю за використанням та охороною земель постійно співпрацюють з органами, що здійснюють державний та самоврядний контроль.

Стаття 5.

Права громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель

Громадські інспектори з контролю за використанням та охороною земель мають право:

безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку земельні ділянки, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб, перевіряти документи щодо використання та охорони земель;

давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель відповідно до їх повноважень;

складати акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель;

складати згідно із законодавством протоколи про адміністративні правопорушення, а також подавати в установленому порядку до від-

повідних органів матеріали перевірок щодо притягнення винних осіб до відповідальності;

у разі неможливості встановлення особи правопорушника земельного законодавства на місці вчинення правопорушення доставляти його до органів внутрішніх справ чи органів місцевого самоврядування для складання протоколу про адміністративне правопорушення;

викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з порушенням земельного законодавства України;

передавати до органів прокуратури, органів дізнання та досудового слідства акти перевірок та інші матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки злочину;

проводити у випадках, встановлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- або відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання порушенням земельного законодавства України;

звертатися до правоохоронних органів з клопотанням про подання позову до суду щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився;

брати участь у проведенні громадської експертизи документації;

одержувати в установленому порядку інформацію про стан використання та охорони земель; розподіл земельного фонду, про заходи, які вживаються для поліпшення землекористування.

Стаття 6.

Обов'язки громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель

Громадські інспектори з контролю за використанням та охороною земель зобов'язані:

дотримуватись вимог чинного законодавства при проведенні громадських слухань, рейдів, перевірок, здійсненні контролю за виконанням програм і заходів та у разі участі у здійсненні громадської експертизи документації;

сумлінно виконувати покладені на них завдання, своєчасно інформуючи відповідні органи влади про результати перевірок дотримання юридичними і фізичними особами чинного законодавства;

провадити своєчасний аналіз, систематизацію та розробку заходів щодо поліпшення громадського контролю громадськими об'єднаннями, забезпечувати їх публічність і прозорість;

шоквартально подавати громадському об'єднанню, які висунули кандидатури громадських інспекторів, та органам місцевого самоврядування, що призначили інспекторів, звіти про проведену роботу та вжиті заходи щодо запобіганню та ліквідації порушень.

Громадські інспектори повинні постійно співпрацювати з державними інспекторами по контролю за використанням та охороною земель у межах територій (зон) контролю.

Громадським інспекторам при виконанні своїх обов'язків гарантується правовий захист, передбачений законодавством.

Стаття 7.

Стимулювання громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель

Стимулювання громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель здійснюється у тому разі, якщо безпосередньо ними виявлено порушення земельного та природоохоронного законодавства і вжито заходів щодо прийняття рішення відповідним державним органом (земельноконтрольним, природоохоронним, судом, прокуратурою, іншим органом, яким надані такі права) про притягнення винних до адміністративної чи кримінальної відповідальності за фактом порушення або про відшкодування збитків.

Для стимулювання громадських інспекторів органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання, що здійснюють громадський контроль за використанням та охороною земель, можуть створювати відповідні позабюджетні або громадські фонди.

Стаття 8.

Організація і порядок здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель

Громадський контроль за використанням та охороною земель організовується сільськими, селищними, міськими радами, що призначили громадських інспекторів, та громадськими об'єднаннями, які своїми статутами (положеннями) передбачили проведення громадського контролю землекористування.

З метою координації роботи громадських інспекторів при органах місцевого самоврядування та громадських об'єднаннях можуть створюватися на громадських засадах штаби громадських інспекторів.

Громадський контроль за використанням та охороною земель, дотриманням законодавства у сфері використання та охорони земель здійснюється шляхом:

проведення перевірок щодо використання земельних ділянок, наданих у користування із земель комунальної власності та прав на них;

розгляду звернень громадян, громадських організацій, юридичних і фізичних осіб;

участі у роботі відповідних органів місцевого самоврядування при розгляді питань, що стосуються використання та охорони земель;

участі у роботі комісій при виборі земельних ділянок для надання їх юридичним або фізичним особам ;

участі у роботі комісій при прийнятті в експлуатацію меліоративних систем, рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою охорони земель;

розгляду документації із землеустрою, іншої проектної документації, пов'язаної з використанням та охороною земель.

Стаття 9.

Громадська експертиза документація із землеустрою та містобудівної документації

Громадська експертиза здійснюється незалежними групами спеціалістів, а також окремими спеціалістами – експертами з ініціативи громадських об'єднань, що здійснюють громадський контроль за використанням та охороною земель, і органів місцевого самоврядування за рахунок їх власних коштів або на громадських засадах.

Основними принципами здійснення громадської експертизи є її обґрунтованість, компетентність, об'єктивність та прозорість.

Об'єктами громадської експертизи можуть бути регіональні програми та схеми використання та охорони земель, проекти землеустрою щодо організації територій об'єктів природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, земельно-кадастрова і земельновідвідна документації.

Громадська експертиза може провадитися незалежно від державної експертизи одних і тих же об'єктів.

Висновки громадської експертизи можуть враховуватися органами, які здійснюють державну експертизу або органами (замовниками), які розглядають, погоджують і затверджують відповідну документацію.

Координація органів громадської експертизи та окремих експертів провадиться центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин.

Стаття 10.

Фінансове і матеріально-технічне забезпечення

Фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною зе-

мель здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету та коштів громадських організацій і громадських спілок.

Оснащення інспекторів оргтехнікою, засобами зв'язку, службовим транспортом провадиться громадськими об'єднаннями, що здійснюють громадський контроль за використанням та охороною земель.

Стаття 11.

Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. Внести зміни до Земельного кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 3–4, ст. 27), виклавши статтю 190 у такій редакції: «Стаття 190. Громадський контроль за використанням та охороною земель. 1. Громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими об'єднаннями та громадськими інспекторами.

2. Порядок здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель встановлюється законом».

Прийняття вказаного законопроекту дозволило б задіяти до здійснення контролю за землекористуванням громадськість країни і могло б стати серйозним поштовхом для переходу на європейські стандарти захисту, збереження та екологічнобезпечного використання основного національного багатства країни.

Запропонований законопроект розроблено вперше. У разі його прийняття контроль громадськості за землекористуванням може стати вирішальним фактором запобігання корупції та раціоналізації землекористування.

4

Аналіз економічного, екологічного та соціального стану і прогноз розвитку міського землекористування

4.1. Методичні підходи щодо критеріїв економічної, екологічної та соціальної оцінки землекористувань

Формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини визначають основні економічні, соціальні, екологічні та правові засади містобудівної діяльності в країні.

Вказана діяльність безпосередньо впливає на процеси розподілу земельного фонду за цільовим призначенням, формування землеволодінь і землекористувань при здійсненні планування та забудови міських територій. Тому організація взаємопов'язаного регулювання та функціонування містобудування і землевпорядкування нині є надзвичайно актуальним завданням.

Як відомо, сучасні механізми регулювання процесу планування та забудови території міст в цілому не забезпечують їх збалансованого економічного розвитку та стандартів життя міського населення, не відповідають умовам сьогодення.

Система управління міським землекористуванням, яка повинна визначати стабільність міських поселень, досі є недосконалою. Вона базується на сукупності різних соціально-економічних, організаційно-правових, екологічних та інших заходів, які недостатньо пов'язані між собою і не справляють визначального впливу на використання земель міст і їх складових частин – земельних ділянок. До цих заходів відносяться: процедура перерозподілу земель, зміна землевласників та землекористувачів, зміна та виникнення різних видів права на земельні ділянки, зміна цільового призначення земель, ведення державного земельного кадастру, реєстрація земельних ділянок, землеустрій, планування територій, проектування та будівництво об'єктів, контроль землекористування, охорона земельних ресурсів.

За період здійснення земельної реформи в Україні землекористування міст зазнало значних змін. З'явилися приватні землевласни-

ки – фізичні та юридичні особи. Набули широкого розмаху орендні відносини. Запроваджено купівлю-продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення. Майже весь житловий фонд приватизовано мешканцями багатоквартирних будинків.

У зв'язку з кардинальними змінами земельних відносин у державі, зокрема запровадженням приватної та комунальної форм власності на землю, виникла нагальна необхідність удосконалення правової і методологічної бази та принципів розроблення містобудівної документації як бази для планування та забудови міських поселень та земельно-господарського устрою міст.

Правове поле містобудівної діяльності досить повно сформовано на законодавчому рівні. У сфері містобудування діють закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» та ін.

Однак аналіз вказаних законодавчих актів свідчить про те, що положення окремих законів не містять єдиного тлумачення предмета регулювання – містобудування. В Законі України «Про основи містобудування» (стаття 1) вказується, що містобудування (містобудівна діяльність) – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища. Вона включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [257].

У Законі України «Про архітектурну діяльність» (стаття 1) зазначається, що архітектурна діяльність – це діяльність по створенню об'єктів архітектури, яка включає втілення рішень та координацію дій учасників розроблення всіх складових частин проектів з планування, забудови і благоустрою територій, а об'єкти архітектурної діяльності (об'єкти архітектури), крім будинків і споруд – це території (частини територій) адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів. Отже містобудівна та архітектурна діяльність мають ті ж об'єкти (містобудування, архітектури). Але здійснення архітек-

турної діяльності визначено одним із головних напрямів містобудівної діяльності за законом про основи містобудування.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» встановлює, що планування і забудова територій – це діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає:

- прогнозування розвитку територій;
- забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій;
- обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням;
- взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій;
- визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів;
- встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності;
- розроблення містобудівної та проектної документації, будівництво об'єктів;
- реконструкцію існуючої забудови та територій;
- збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень;
- створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури;
- проведення моніторингу забудови;
- ведення містобудівного кадастру;
- здійснення контролю у сфері містобудування [267].

Таким чином, містобудівна та архітектурна діяльність, а також планування і забудова територій трактуються майже як однакові терміни. Це позначається і на формуванні засад регулювання земельних відносин.

Недостатньо виваженими є й питання розподілу повноважень при здійсненні вищезгаданої діяльності. Вказане стосується управління у сфері містобудування, затвердження містобудівної документації (особливо обласними та районними радами), компетенції місцевих державних адміністрацій.

Ряд положень Законів «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», «Про місцеве самоврядування в Україні» [254], «Про основи містобудування» не узгоджуються між собою. Протиріччя та неузгодженість положень законодавства щодо

розподілу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні містобудівної діяльності призводять до правопорушень у цій сфері, а також у регулюванні земельних відносин.

Головні напрями містобудівної діяльності досить повно врегульовано Законом України «Про основи містобудування». Ними зокрема є:

- планування, забудова та інше використання територій;
- розробка і реалізація містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій;
- визначення територій, вибір, вилучення (викуп) і надання земель для містобудівних потреб;
- здійснення архітектурної діяльності;
- розміщення будівництва житлово-цивільних, виробничих та інших об'єктів, формування містобудівних ансамблів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку та оздоровлення населення; створення соціальної, інженерної і транспортної інфраструктур територій та населених пунктів;
- створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів;
- захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ;
- збереження пам'яток культурної спадщини;
- розвиток національних і культурних традицій в архітектурі і містобудуванні;
- забезпечення високих архітектурно-планувальних, функціональних і конструктивних якостей об'єктів містобудування, формування і реконструкція містобудівних ансамблів, кварталів, районів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку та природних лікувальних ресурсів;
- розробка правових актів, державних стандартів, норм і правил, пов'язаних з містобудуванням;
- контроль за дотриманням містобудівного законодавства;
- підготовка кадрів для містобудування, підвищення їх кваліфікації;
- ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві в порядку, встановленому законодавством.

Головні напрями містобудівної діяльності, визначені вказаним законом, охоплюють надзвичайно широке коло питань, однак не усі із них є обгрунтованими. Складно погодитися з тим, що **інше** викорис-

тання територій (крім планування та забудови) є одним із головних напрямів містобудування. Вибір земель для містобудівних потреб виключено зі складу містобудівної документації (стаття 17) та із статті 21 щодо визначення земель для містобудівних потреб, однак залишено серед головних напрямів містобудівної діяльності (стаття 2).

Не можуть бути сферою містобудування і його головним напрямом вилучення (викуп) і надання земель для містобудівних потреб, що є функцією землеустрою, і регулюються Земельним кодексом України та іншими законодавчими актами земельного законодавства. Як вказується у статті 20 Закону України «Про основи містобудування» регулювання земельних відносин у містобудуванні здійснюється відповідно до земельного законодавства.

У зв'язку з вказаним необхідно внести відповідні зміни до містобудівного законодавства, виключивши із статті 2 зазначеного закону вилучення (викуп) і надання земель, а із складу містобудівної документації – плани земельно-господарського устрою та проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб, які згідно із законом про землеустрій є видами землевпорядної документації.

Слід наголосити, що використання земель житлової та громадської забудови, згідно зі статтею 39 Земельного кодексу України, повинно здійснюватися відповідно до генерального плану, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням будівельних норм, державних стандартів і норм. Містобудівний кадастр створюється і ведеться з урахуванням даних державного земельного кадастру [253]. Отже, містобудівна і землевпорядна діяльність повинні здійснюватися у межах міст як складові частини єдиного процесу – створення повноцінного життєвого середовища та забезпечення стандартів життя населення.

В умовах функціонування в країні різних форм власності на землю (державної, комунальної, приватної) термін «планування територій», що застосовується у містобудуванні, не в змозі коректно відобразити вимоги та особливості щодо розподілу, використання та охорони земельних ділянок конкретної форми власності. Як відомо, територія – це частина земної поверхні з повітряним простором та надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені людиною умови і ресурси. Ця частина земної поверхні з установленними межами може стати земельною ділянкою лише за умови наявності визначених щодо неї прав. Без вказаних прав і до внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру

земельна ділянка не може бути об'єктом цивільних прав. Отже терміни «планування територій» та «планування земель» не є синонімами. Тому застосування у необхідних випадках замість «територій» назв «земель», «земельних ділянок» є цілком виправданим.

Проблеми використання земель набули особливої актуальності в історичних і великих містах. Історичні міста або центри великих міст здатні акумулювати економічний, екологічний і соціальний потенціал розвитку, що посилює сукупність проблем землекористування в умовах приватної власності на землю. Цим пояснюється необхідність підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель. Відповідно до Указу Президента України від 21. 11. 2005 р. № 1643 вказана політика в сучасних умовах спрямовується на:

- дотримання конституційної норми щодо забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави з метою раціонального використання та охорони земель України в інтересах суспільства, нинішнього і майбутніх поколінь;
- підвищення ефективності державного управління та контролю за раціональним використанням і охороною земель;
- наукове забезпечення вдосконалення земельних відносин, ведення землеустрою, земельного кадастру і охорони земель;
- розробку та реалізацію загальнодержавних і регіональних програм щодо використання й охорони земель;
- встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць;
- забезпечення особливого режиму використання земель оздоровчого, рекреаційного, природоохоронного та історико-культурного призначення, а також особливо цінних земель;
- здійснення заходів із землеустрою, інвентаризації та оцінки земель;
- дотримання законодавства при наданні, вилученні й продажу земельних ділянок;
- захист прав власності на землю;
- формування та розвиток ринку земель і його інфраструктури;
- підвищення інвестиційної привабливості земель;
- ефективне державне регулювання ціноутворення у сфері земельних відносин;
- здійснення громадського контролю за прийняттям рішень щодо регулювання земельних відносин, а також за використанням та охороною земель;

- удосконалення нормативно-правової та методичної бази розвитку ринкових земельних відносин, у тому числі щодо плати за землю [268].

Значної екологічної шкоди земельні ресурси зазнають через забруднення ґрунтів викидами промисловості (важкі метали, кислотні дощі тощо). Помітної шкоди міському довкіллю завдає і промисловість, яка розміщена в основному у містах із значною чисельністю населення. Неприятлива територіально-планувальна структура ряду міст зумовлена нарощуванням промислового потенціалу, внаслідок чого промислові підприємства часто оточені житловими масивами, а весь транзитний транспорт проходить через міста, що значно збільшує їх загазованість. Міські землі накопичують весь спектр хімічних речовин, що викидають промисловість і транспорт, та консервують їх на довгі роки.

Стратегія і тактика гармонійного розвитку виробничого та природно-ресурсного потенціалу в містах стосується і землекористування. Основними критеріями його функціонування повинні бути: забезпечення раціонального використання та охорони земель; додержання гарантій прав на землю; пріоритет вимог екологічної безпеки [13].

Принцип пріоритету екологічної безпеки означає, що порушення цих вимог не можуть виправдовуватися жодними міркуваннями на зразок економічної ефективності, доцільності, відповідності певної діяльності законодавству чи інтересам держави або суспільства.

З урахуванням вказаних критеріїв, можна визначити особливості організації землекористування при здійсненні землеустрою та охорони земель. Так, землеустрій покликаний забезпечувати:

а) науково обґрунтований розподіл земельних ресурсів між галузями економіки з метою раціонального розміщення продуктивних сил, комплексного економічного і соціального розвитку регіонів, формування сприятливого навколишнього природного середовища;

б) організацію використання та охорони земель із врахуванням конкретних зональних умов, узгодженості екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства, які забезпечують високу економічну й соціальну ефективність виробництва, екологічну збалансованість і стабільність довкілля;

в) охорону земельних ресурсів, забезпечення режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [251].

У сфері здійснення охорони земель, крім вказаних критеріїв і за-

ходів, передбачається відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства; нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності [260].

Аналіз показує, що більшість критеріїв і заходів раціоналізації землекористування є спільними. Окремі заходи мають галузевий або ж відомчий характер. З урахуванням вказаних відмінностей для оцінки землекористувань міст вони повинні бути такими:

1. Забезпечення науково обґрунтованого розподілу земельного фонду між галузями народного господарства, адміністративно-територіальними одиницями та організація раціонального використання і особливої охорони земель як основного національного багатства.

2. Гарантування прав на землю, забезпечення рівності прав власності громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави щодо володіння, користування й розпорядження землею та невтручання держави у здійснення громадянами, юридичними особами й територіальними громадами вказаних прав.

3. Пріоритет вимог екологічної безпеки при використанні землі як територіального базису, природного ресурсу та основного засобу виробництва, а також при забезпеченні сталості землекористування і реалізації економічних інтересів.

4. Взаємоузгодженість економічних, соціальних і екологічних інтересів при здійсненні державної земельної політики, поєднання стимулюючих заходів і юридичної відповідальності у сфері використання та охорони земель.

Одним з основних економічних принципів у земельній політиці держави є платність за використання земельних ділянок. Плата за землю, як відомо, справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, які визначаються залежно від грошової оцінки земель. Розмір земельного податку залежить від ставки земельного податку, яка встановлюється залежно від категорії земель та видів угідь. Орендна плата за користування земельною ділянкою встановлюється згідно з договором і повинна бути, як правило, у грошовій формі.

Відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва внаслідок їх вилучення для інших цілей – це також дієвий засіб економічного стимулювання раціонального землекористування. Він спрямований на захист сільськогосподарських і лісогосподарських угідь від їх нерационального використання. Втрати відшкодовуються для збереження рівня сільськогосподарського і лі-

согосподарського виробництва шляхом відновлення або поліпшення площ угідь та їх якості.

У сфері економічного стимулювання раціонального використання й охорони земель важлива роль належить: наданню податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель; звільненню від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану, згідно з державними та регіональними програмами; компенсації з бюджетних коштів зниження доходів власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих і малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини [26].

Проте, як свідчить практика, заходи економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель виконуються не повною мірою. З наведених напрямів, за яких відбувається стимулювання, практично застосовується в повному обсязі лише звільнення від плати за земельні ділянки.

Таким чином, економічне регулювання міського землекористування можна пов'язати з дією таких економічних принципів:

- запровадження механізмів встановлення платності землекористування шляхом обов'язкової сплати земельного податку або орендної плати з диференціацією ставок податку та розмірів орендної плати залежно від гарантування стимулів і встановлених пільг певним категоріям землекористувачів;
- формування і розвиток повноцінного ринку землі з поєднанням інтересів суспільства і громадян при забезпеченні гарантій кожного суб'єкта ринку на вільне володіння, користування та розпорядження належною йому земельною ділянкою;
- узгодження загальнодержавних і територіальних інтересів при здійсненні заходів економічного стимулювання, розподілу коштів на раціональне використання й охорону земель, оптимізацію землекористування;
- обов'язковість залучення коштів Державного і місцевих бюджетів, зокрема, від плати за землю, для фінансування заходів щодо раціоналізації землекористування, охорони земельного фонду, здійснення робіт з управління у галузі використання й охорони земель;
- відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, збитків та шкоди, заподіяних зміною цільового

використання земель або порушеннями земельного законодавства.

Міста України мають великий рекреаційно-оздоровчий потенціал території, значні площі природно-заповідних об'єктів. Екологізація землекористування міських земель набуває особливої уваги і повинна у сучасних умовах зосереджуватися на:

- раціональну науково обґрунтовану організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду, земель оздоровчого та рекреаційного призначення;
- визначення і закріплення меж цих земель на місцевості; збереження і захист від незаконного їх вилучення;
- дотримання правового режиму використання; збереження ландшафтів, лісів, лісопарків, акваторій водних об'єктів, санаторних об'єктів, місць відпочинку.

Слід своєчасно вирішувати проблеми використання порушених земель. Порушені землі необхідно рекультивувати та створити на них лісові насадження, ділянки залуження, водойми, привести їх до стану, придатного для використання в рекреаційних цілях.

Потребують правового регулювання питання використання земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення; земель охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон, зон особливого режиму використання земель тощо. Відсутність необхідних нормативно-правових актів у галузі земельних відносин обумовлює прийняття органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування власних правових актів, які часто протирічать як положенням Конституції України, так і нормам Земельного кодексу України.

Особливо ці негаразди проявляються в населених пунктах, де унаслідок багатопланового використання земельних ресурсів відбувається поєднання правових режимів використання різних категорій земель.

Основні завдання земельної політики в сучасних умовах на регіональному рівні повинні передбачати:

- розроблення регіональних програм використання та охорони земель з урахуванням природних, соціальних, економічних та інших умов;
- встановлення й зміну меж адміністративно-територіальних одиниць;
- інвентаризацію земель, формування земельних ділянок комунальної та державної власності;

- встановлення меж територій природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного та історико культурного призначення;
- розвиток ринку землі.

4.2. Розвиток деградаційних процесів у міському землекористуванні та їх оцінка

Деградацією земель вважається природне або антропогенне спрощення ландшафту, погіршення стану, складу, корисних властивостей і функцій земель та інших органічно пов'язаних із землею природних компонентів [260].

До деградованих земель відносяться земельні ділянки, поверхня яких порушена внаслідок природних процесів або антропогенних факторів, а також з еродованими, перезволоженими, з підвищеною кислотністю або засоленістю, забрудненими хімічними речовинами, ґрунтами та ін.

Радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені землі, забруднені важкими металами, іншими хімічними елементами, вважаються техногенно забрудненими землями.

Високий рівень урбанізації країни та надмірна концентрація певних галузей промислового виробництва обумовили утворення зон техногенно забруднених земель та окремих регіонів з техногенними аномаліями, найбільші площі зосереджені в Донецькій, Запорізькій, Київській та інших областях. Різні забруднювачі негативно впливають на структуру ґрунтів, їхні фізичні, біологічні та хімічні властивості, знижують їх здатність до самоочищення, негативно впливають на довкілля і здоров'я людей.

Незважаючи на те що особливості режиму і порядку використання техногенно забруднених земель, згідно зі статтею 169 Земельного кодексу України (набрав чинності 1 січня 2002 р.), встановлюються законодавством України, відповідного законодавчого акта до цього часу не прийнято.

За характером небезпечного забруднення техногенно забруднені землі поділяються на такі групи:

- забруднені сміттям, викидами, відвалами, відстійниками, породами;
- забруднені сполуками важких металів: свинцю, кадмію, хрому, нікелю, ртуті. Вказана група є значно небезпечною для людини, тварин, рослин внаслідок високої токсичності та здатності до накопичення;

- забруднені пестицидами, що можуть перебувати в значних кількостях як засоби боротьби з шкідниками культурних рослин, і є високотоксичними хімічно стійкими сполуками, які негативно впливають на мікрофлору ґрунтів;
- забруднені радіоактивними речовинами, що становлять значну небезпеку, легко проникаючи у всі живі організми та потрапляючи у довкілля. Дія радіоактивних речовин пов'язана з виробництвом та випробовуванням ядерної зброї, функціонуванням атомних електростанцій у вигляді відходів і при аваріях, а також при виробництві та використанні приладів, що містять радіоактивні ізотопи [146, с. 106].

Техногенне забруднення ґрунтів може охоплювати значні території і не мати чітких меж або ж бути локальним і зосереджуватися поблизу джерел забруднення. Основними джерелами локального техногенного забруднення ґрунтів є підприємства чорної та кольорової металургії, теплові електростанції, підприємства коксохімічної промисловості, відвали вугільних шахт, об'єкти нафтогазового комплексу та автомобільний транспорт.

Небезпечні та надзвичайно небезпечні рівні забруднення ґрунтів формуються: навколо теплових електростанцій в межах 5 км; підприємств чорної і кольорової металургії – відповідно 1,5 і 3 км; підприємств коксохімічної промисловості – 20 км, відвалів вугільних шахт – 3 км. Загальна площа земель, які є небезпечно або надзвичайно небезпечно техногенно забруднені, становлять в Україні 1552 тис. га. За рахунок щорічного надходження великої кількості важких металів відбувається значне забруднення ґрунту, рослин, оточуючого середовища.

Вздовж автомобільних доріг, протяжність яких перевищує 12 тис. км, важкими металами забруднюються придорожні смуги, площа яких становить 26 тис. га. Ґрунти вказаних смуг відносяться до небезпечної категорії забруднення. У межах великих міст викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря від автомобільного транспорту становлять до 80–85 % загального обсягу викидів.

Транспортною стратегією України на період до 2020 р. передбачено подальший розвиток автомобільних доріг загального користування, зокрема будівництво великої автомобільної дороги навколо м. Києва, Чорноморської окружної автомагістралі, інших автодоріг, реконструкція та капітальний ремонт автомобільних доріг за 14 напрямками, забезпечення під'їзними дорогами з твердим покриттям населених пунктів, екологізація будівництва та утримання автомо-

більших доріг. Постійно зростає потреба у земельних ділянках для нового будівництва та реконструкції існуючих доріг.

Однак досі залишаються недостатньо врегульованими питання відведення земель під об'єкти дорожнього комплексу та захисту прилеглих до автодоріг площ від деградації, організації охоронних зон і визначення режиму землекористування вказаних зон [230]. На території міст допускається відведення або зміна цільового призначення земельних ділянок лісогосподарського призначення або зарезервованих для заповідання площ під об'єкти автомобільного транспорту та дорожнього господарства.

З метою належного захисту земель поза смугами відведення автомобільної дороги, прилеглих земель водовідвідних та водоочисних споруд, шумозахисних екранів, протилавінних і протисельових споруд, нагірних каналів, відкритих та закритих дренажних систем ці об'єкти запропоновано включити до складових частин автомобільної дороги [197].

Проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання земель дорожнього господарства та розвитку мережі автомобільних доріг» пропонується встановити охоронні зони автомобільних доріг без вилучення земельних ділянок власників і землекористувачів у межах вказаних зон. Обмеження, що законодавчо визначені, передбачають заборону певних видів господарської діяльності, зокрема тієї, що може призвести до зменшення стійкості та перезволоження ґрунтів, спричинити ерозію, зсуви, лавини. Не дозволяється спорудження будівель і споруд, що не пов'язані з охороною доріг від зсувів, лавин, снігопадів тощо [234].

Детоксикація важких металів у ґрунті пов'язана, насамперед, з раціональною організацією забруднених земель, зміною напрямку їх подальшого використання. На ґрунтах, які характеризуються помірно небезпечним рівнем техногенного забруднення, не можна вирощувати найбільш чутливі до забруднення культури (салат, шпинат, кріп, цибуля, петрушка), але допускається посадка картоплі та коренеплодів.

За небезпечного рівня забрудненості допускається вирощування культур, які не накопичують важких металів – технічних, плодкових, багаторічних трав, квітів.

Сільськогосподарський напрям використання земель забороняється за дуже високого рівня техногенної забрудненості ґрунту, а профіль землекористування змінюється. У цих випадках обмежується розширення дачного будівництва та присадибного землекористу-

вання, надання земельних ділянок під городи вздовж автомобільних магістралей [232].

Перехід більшості важких металів у малодоступний для рослин стан може відбуватися в умовах взаємодії з органічною речовиною, карбонат- і фосфат-іонами. З цією метою необхідно вносити органічні добрива, застосовувати вапнування ґрунтів, внесення мінеральних фосфорних добрив. Досить ефективним засобом є застосування сорбентів, глин і глинистих мінералів [146, с. 114].

Забруднення ґрунтового покриву безпосередньо пов'язано з обсягами викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря. Крім зон техногенного забруднення та регіонів з техногенними аномаліями, процеси деградації земель і негативного впливу на навколишнє середовище особливо притаманні дуже великим і великим містам, в яких значною є кількість автомобільного транспорту, наявні промислові підприємства – забруднювачі повітря та ґрунтів, утворюється велика кількість виробничих і побутових відходів [52].

Серед міст України у м. Києві, наприклад, обсяг викидів в атмосферу посідає третє місце після міст Кривий Ріг та Маріуполь, які відносяться до промислових центрів з розвинутою гірничодобувною промисловістю, чорною металургією та машинобудуванням. У розрахунку на 1 км² території столиці України викиди становили у 2006 р. 271,7 т шкідливих речовин, у тому числі по Шевченківському району – 930,5 т, Печерському – 710,1 т, Подільському – 695,3 т [310, с. 306].

Дослідження, що були проведені в процесі розроблення Програми використання та охорони земель м. Києва на 2006–2010 рр., дозволили проаналізувати як деградаційні процеси, так і вплив техногенного навантаження на земельні ресурси міста [281].

За територією та кількістю населення Київ належить до найбільших міст Європи. Його землекористуванню притаманні екологічні проблеми, характерні для великих міст, зокрема:

- забруднення атмосферного повітря та ґрунтів шкідливими викидами промислових підприємств (стаціонарні джерела забруднення), а також автомобільного, авіаційного, залізничного та водного транспорту (пересувні джерела забруднення);
- забруднення поверхневих та підземних водних ресурсів;
- поведінки з усіма видами відходів (побутовими, промисловими, токсичними, радіаційними тощо);
- зменшення біорізноманіття внаслідок будівництва та іншої антропогенної діяльності;
- надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру.

Територіальні зони столиці України (сельбищна, виробнича, ландшафтно-рекреаційна) характеризуються своїми особливостями і справляють неоднаковий вплив на навколишнє природне середовище. Ландшафтно-рекреаційна зона (лісові масиви, об'єкти природно-заповідного фонду, лісопарки та зелені насадження загального користування, а також луки, озера, річки в межах міста) позитивно впливає на стан навколишнього середовища міста і може вважатися показником екологічного благополуччя. Сельбищна зона об'єднує висотну житлову забудову в центральній правобережній частині міста та на нових масивах – Оболонь, Виноградар, житлові масиви Лівобережжя – Троєщина, Харківський, а також приватну забудову сільського типу, що розташована в основному на околиці міста по його периметру. Негативний вплив вказаної зони в цілому на навколишнє природне середовище оцінюється як середній.

Виробнича зона міста включає промислові та автотранспортні підприємства, що згруповані в промислові вузли та зони: Подільсько-Оболонський, Шулявка, Нижньолибідський, Дарницький. Вважається, що негативний вплив підприємств вказаної зони на оточуюче середовище є сильним.

Хоча ландшафтно-рекреаційна зона вважається показником екологічного благополуччя, не можна ігнорувати таку особливість міського землекористування як надзвичайну протяжність прибережної смуги. Велика кількість проток, островів, інших водойм обумовлює її довжину біля 35 км. Площі прибережної смуги представлені цінними природними біокомплексами рослинного і тваринного світу, відіграють особливу рекреаційну та оздоровчу роль і формують особливе ландшафтне обличчя міста. Забезпечення недоторканості вказаних площ є надзвичайно актуальним завданням природно-охоронних органів і екологічної громадськості. Недопустимими є випадки намагання здійснення котеджного будівництва в мальовничих урочищах, що розташовані у водоохоронній зоні, а іноді й в межах прибережних смуг.

Джерелом суттєвого погіршення екологічного стану земель міста є відходи виробництва та споживання. У зв'язку з тим, що за 1994–2009 рр. інформація щодо утворення та поводження з відходами у матеріалах статистики відображалася за відходами I–III класів небезпеки, а з 2010 р. доповнена даними щодо відходів IV класу, поводження з відходами I–IV класів у м. Києві проаналізовано за 2011–2015 рр. (табл. 4.1).

За виключенням 2011 р. обсяги утворення відходів коливалися від 976 тис. т (2013 р.) до 1610,3 тис. т (2015 р.). За категоріями матеріа-

Таблиця 4.1. Поводження з відходами I–IV класів у м. Києві, тис. т [312, 313]

Показник	Роки				
	2011	2012	2013	2014	2015
Утворено	7190,1	1342,4	976,0	1548,0	1610,3
Утилізовано	6,0	2,8	1,3	13,1	0,2
Спалено	155,0	148,5	146,4	150,3	255,4
Видалено	6585,0	156,8	105,1	317,7	360,7
Загальний обсяг відходів, накопичених протягом експлуатації у місцях видалення відходів	10146,9	9929,8	10038,4	11021,6	11280,1

лів відходи поділяються на 33 види. Найбільшу питому вагу у 2015 р. становили побутові відходи (70,1 %), відходи згорання (10,0 %), осад промислових стоків (6,7 %), рослинні відходи (6,6 %), мінеральні відходи будівництва (1,7 %), відходи чорних металів (1,3%), паперові та картонні відходи (1,0 %).

Обсяг спалених відходів з метою отримання енергії становив 146–155 тис. т на протязі 2011–2014 рр. і зріс в 1,7 раза у 2015 р. Починаючи з 2011 р. обсяги видалення відходів суттєво скоротилися, а з 2013 р. почали знову зростати та встановили у 2015 р. 360,7 тис. т, які видалено у спеціально відведених місцях. Крім того, у 2015 р. 206,4 тис. т утилізовано іншими методами, а незначна частина розміщена на стихійних звалищах.

Звертає на себе увагу величезний обсяг відходів, що накопичені протягом експлуатації та зберігаються у спеціально відведених місцях. Порівняно з обсягами щорічного утворення відходів (крім 2011 р.) обсяги зберігання на протязі інших чотирьох років є вищими у 7–10,3 рази. Спеціально відведеними місцями є полігони, комплекси, місця розміщення відходів, сховища, споруди, ділянки надр тощо. Вказані місця займають значні площі земель, є джерелом забруднення ґрунтів, підземних вод, атмосферного повітря.

У м. Києві щорічно утворюється близько 1,1 млн т твердих побутових відходів. Видалення та захоронення відходів відбувається за межами м. Києва на полігоні № 5 у с. Великі Дмитровичі Обухівського району Київської області і спеціалізованому полігоні будівельних відходів № 6. Побутове сміття, крім того, утилізується на сміттєспалювальному заводі «Енергія».

У зв'язку з тим, що сміттєспалювальний завод не обладнано устаткуванням для повної очистки димових газів, значна територія

прилеглих до заводу земель забруднюються шкідливими продуктами спалювання сміття.

Рекультивоване звалище біля с. Пирогово, площа якого становить 15,1 га, потребує здійснення заходів по запобіганню забруднення ґрунтів, ґрунтових вод і річки Віта. Зокрема це стосується очистки фільтрату, що забруднює прилеглі до рекультивованого звалища землі та водойми.

Оскільки в місті не провадиться роздільне зберігання твердих побутових відходів, то наріжним каменем у вирішенні проблеми заміщення міських земель і довкілля є вирішення і цього питання. Суттєвого значення набувають проблеми запобігання утворенню та ліквідація несанкціонованих звалищ. При проведенні весняно-осінніх заходів благоустрою міста щорічно виявляється понад 100 несанкціонованих звалищ побутового та будівельного сміття, під які самовільно займається 20–30 га земель.

Щорічно в місті утворюється близько 50 тис. т відходів деревини, гілок від обрізування дерев, листового опадів. Ця величезна маса рослинних решток спалюється чи захороняється в межах міста або ж вивозиться на звалища. Вказані рештки можна було б переробляти на біогумус, який використовувався б для удобрення земель лісопаркової зони та колективних садів.

Складною екологічною проблемою міста є утилізація золошламових сумішей, що утворюються та накопичуються на підприємствах теплоенергетики міста, насамперед, це – ванадіймісткі шлами ТЕЦ-5, ТЕЦ-6, ТЕЦ-4 (Дарницької ТЕЦ), які займають понад 14 га земельних угідь. Проблемним є зберігання відходів з наявністю тритія. Потребує вирішення проблема утилізації шламів гальванічного виробництва. В місті залишається незадовільним стан зберігання та демеркуризації відпрацьованих люмінесцентних ламп, загальна кількість яких щорічно досягає близько 500 тис. шт. На території автотранспортних підприємств міста накопичено значні обсяги мулоочисних споруд миття автотранспорту, до складу яких входять нафтопродукти, свинець, інші шкідливі речовини.

Основними чинниками антропогенного впливу на земельні ресурси міста є автомобільний транспорт, підприємства промисловості та енергетики. З їх діяльністю пов'язано забруднення атмосферного повітря, а з викидами шкідливих речовин – деградація ґрунтового покриву.

Моніторингові спостереження ґрунтів, які проводять у місті за мережею 1x1 км (400 точок спостереження) дозволили встановити

максимально забруднені земельні ділянки, визначити джерела і тенденції розвитку деградаційних процесів. Максимально забруднені ділянки виявлено в Дарниці, на Подолі, Шулявці, в с. Пирогово. Забруднення ґрунтів в Дарниці зокрема було зумовлене виробничою діяльністю заводу «Радикал», який протягом майже 50 років використовував сполуки ртуті без належних заходів захисту атмосферного повітря і ґрунтів.

На Подолі і Шулявці забруднення ґрунтів зумовлене діяльністю підприємств електротехнічної, хімічної, машинобудівної, поліграфічної галузей. Ділянки ґрунтового забруднення переважно співпадають з територіями промислових зон і розміщенням автодоріг, якими рухається автотранспорт. Основними забруднювачами ґрунтів є свинець, цинк, хром.

Аналіз статистичної звітності за 2006–2014 рр. показує, що основним забруднювачем атмосферного повітря у м. Києві є автомобільний транспорт (табл. 4.2). Питома вага викидів шкідливих речовин автотранспортом у 2006 р. становила 84,1 % загального обсягу викидів, у 2010 р. – 89,2 %, а у 2014 р. – 85,3 %. Включення у 2010 та 2014 рр. до складу пересувних джерел забруднення, разом з автомобільним – авіаційного, залізничного та водного транспорту, суттєво не змінює загальну ситуацію, оскільки у загальній структурі транспортних викидів частка автомобільного транспорту сягає 95 %. Серед викидів автотранспорту до 80 % займає оксид вуглецю та близько 12 % – вуглеводні. Поблизу автомагістралей рівень забруднення є найбільшим. Забрудненість навколишнього середовища викидами автотранспорту є особливо великою вздовж автомагістралей міста та їх перехресть (площі Московська, Ленінградська, Бессарабська, Харківська, вул. Набережно-Хрещатицька, проспект Воз'єднання, Харківське шосе, бульвари Дружби народів, Лесі Українки та ін.). У парковій зоні міста концентрація шкідливих речовин від викидів автотранспортних засобів у кілька разів нижча.

Слід відмітити, що в останні роки загальний обсяг викидів шкідливих речовин у місті дещо знизився. Однак це не можна пояснювати тим, що зниження обумовлено зменшенням викидів промисловими підприємствами, що припинили свою роботу [28]. Рівень забруднення від стаціонарних джерел за останні роки не скоротився і характеризується показниками 26,4; 28,6; 31,4 тис.т за 2006, 2010, 2014 рр. відповідно. Дещо скоротилися за вказаний період, згідно зі статистикою, викиди від автомобільного транспорту незважаючи на те, що кількість транспортних засобів зростала і становить близько

Таблиця 4.2. Викиди шкідливих речовин і діоксину вуглицю в атмосферне повітря м. Києва, тис. т [312]

Показник	Роки			2014 р., % до 2006 р.
	2006	2010	2014	
Викиди шкідливих речовин – всього	227,1	265,3	214,2	94,3
<i>у тому числі</i>				
стаціонарними джерелами забруднення	26,4	28,6	31,4	118,9
автомобільним транспортом	191,0	236,7	182,8	95,7
авіаційним, залізничним та водним транспортом				
Крім того, викиди діоксину вуглицю – всього	6863,2	9723,7	7984,7	116,3
<i>у тому числі:</i>				
стаціонарними джерелами	6863,2	6953,5	5648,9	82,3
пересувними джерелами	–	2770,2	2335,8	–

1 млн транспортних одиниць. У випадку, якщо статистична інформація є актуалізованою, зазначене можна пояснити лише якісними характеристиками легкового автомобільного транспорту та паливомастильних матеріалів.

Обсяг викидів забруднюючих речовин в повітря з подальшим випаданням їх на землі, будівлі, дороги в межах міста за останні роки становить 170–265 тис. т. Викиди діоксину вуглицю становлять 7–9,7 млн тонн.

За результатами спостережень, середньорічні концентрації шкідливих речовин в ґрунтах і повітрі м. Києва, за винятком двоокису азоту і бенз(а)перену, вміст яких перевищував відповідно в 2,1 та в 1,4 раза граничнодопустимі концентрації, протягом останніх років не перевищували допустимі рівні. Найбільш забрудненими є землі біля станції метро «Святошин» і «Шулявська», районів Подільсько-Куренівського та Дарницького промвузлів і територій, прилеглих до автотранспортних магістралей міста.

Пересувні джерела забруднення є основними постачальниками в атмосферне повітря таких інгредієнтів, як двоокис азоту, бенз(а)пірен, окис вуглецю, вуглеводні сполуки тощо. Одним із основних важелів концентрації викидів забруднюючих речовин від автотранспортних засобів є якість палива. Для цього необхідно вдосконалювати контроль за дотриманням державних стандартів на всіх етапах його розподілу та реалізації, впроваджувати нові економічні механізми охорони атмосферного повітря.

Значний внесок у забруднення повітряного басейну міста вносять також транзитні автотранспортні засоби, та ті, що прибувають в м. Київ з інших міст на довготривалий період. Викиди від них не контролюються та не враховуються органами статистики.

Особливістю територіальної спеціалізації промислового комплексу м. Києва є те, що майже 80 % обсягу промислового виробництва тут припадає на підприємства енергетики, машинобудування, харчової та легкової, а також хімічної промисловості. Основою енергетичної бази промислового комплексу міста є ТЕЦ-5, ТЕЦ-6, ТЕЦ-4 (Дарницька ТЕЦ).

Найбільший внесок у забруднення повітря та земель міста вносять підприємства енергетики. Викиди підприємств енергетики становлять 72 % загального обсягу викидів стаціонарних джерел забруднення і залишаються на досить високому рівні через нераціональне та неефективне використання електроенергії та тепла у комунально-побутовому та житловому господарстві. Перевитрати теплової енергії відбуваються також у результаті надмірної централізації теплопостачання, експлуатації малоефективного зношеного обладнання, низької теплозахисної здатності огорожуючих конструкцій житлових будинків і громадських споруд, що становлять близько 40 %.

Крім підприємств енергетики, до найбільших забруднювачів атмосферного повітря, земельних і водних ресурсів відносяться: завод з переробки сміття «Енергія»; ВАТ «Корчуватський комбінат будматеріалів і конструкцій»; ВАТ «Укрпластик», Дарницький вагоноремонтний завод. Високий рівень забруднення довкілля зумовлюють викиди оксидів азоту, сірчастого ангідриду, окису вуглецю.

Негативна діяльність енергетичної галузі пов'язана також з деградацією ґрунтового покриву в процесі будівництва об'єктів виробництва та розподілу електроенергії і тепла, зайняття площ під водосховища гідроелектростанцій, ставки-охолоджувачі атомних і теплоелектростанцій, золовідвали та шламовідвали. Загальна площа земель під електроенергетичними об'єктами становить 51 тис. га, з них у межах населених пунктів – 17,6 тис. га. Крім того майже 8 тис. га зайнято теплоелектроцентралями та котельними [151].

За функціональним призначенням землі енергетики поділяються на п'ять груп:

- земельні ділянки під енергогенеруючими об'єктами – атомними, тепловими, гідравлічними електростанціями; вітровими, сонячними, геотермальними та іншими електростанціями з використанням відновлювальних джерел енергії;

- земельні ділянки під об'єктами транспортування електроенергії – лініями електропередачі (магістральні, міждержавні, місцеві – локальні);
- земельні ділянки для розміщення електропідстанцій (ПС) і трансформаторних підстанцій (ТП);
- земельні ділянки для розміщення електротехнічного обладнання – розподільчі пункти, струмопроводи, пристрої і споруди;
- земельні ділянки під адміністративно-виробничими об'єктами.

Площа земельних ділянок, необхідних для розміщення і будівництва різних видів електростанцій, визначається на підставі генеральних планів їх забудови. Для спорудження об'єктів електромереж, підстанцій затверджено відповідні норми відведення земельних ділянок. Режимні зони встановлюються на підставі нормативно-правових норм, а режим використання – Правилами охорони електромереж. На період будівництва повітряних ліній електропередачі надаються смуги шириною від 6 до 21 м.

Реалізація Енергетичної стратегії України до 2030 р. передбачає будівництво нових електростанцій, розширення потужностей нетрадиційних джерел енергії, спорудження теплових електроцентралей, реконструкцію об'єктів енергетики, спорудження нових магістральних повітряних ліній електропередачі напругою 330 кВ (1200–1500 км) і напругою 750 кВ (3100 км). Для цього потрібно зайняти майже 25 тис. га земель, з них в оренду на період спорудження об'єктів – 12 тис. га (табл. 4.3).

Як відомо, спорудження магістральних ліній електропередачі вимагає надання у постійне користування невеликих площ земельних ділянок під опори електромереж, електропідстанції та трансформа-

Таблиця 4.3. Орієнтовна потреба земель для реалізації завдань Енергетичної стратегії України до 2030 р., тис. га [151]

№ з/п	Об'єкт енергетики	Площа земель, що необхідні	
		всього	у тому числі в оренду
1	Магістральні лінії електропередачі	9,1	8,0
2	Теплові електростанції (ТЕС, ТЕЦ)	6,4	–
3	Атомні електростанції	4,0	–
4	Електропідстанції	0,6	–
5	Місцеві електромережі	4,5	4,0
	Разом	24,6	12,0

торної підстанції. Однак смуги, що займаються під магістральні лінії електропередачі на період їх спорудження, через необхідність прямолінійного проходження на можливо більших відстанях, обумовлюють проведення будівельних робіт на ділянках різних форм власності та категорій земельного фонду, в тому числі особливо цінних земель. Фізичні навантаження на ґрунтовий покрив у межах вказаних смуг будівельною технікою і механізмами обумовлюють фізичну деградацію ґрунтів, погіршення їх якості та спричинення збитків власникам землі та землекористувачам, які повинні відшкодуватися.

У процесі проектування та будівництва об'єктів електроенергетики необхідно передбачити і забезпечити:

- заходи щодо запобігання небезпечних екологічних і санітарно-гігієнічних наслідків, раціонального використання і охорони земель;
- встановлення санітарно-захисних, захисних зон і зон спостережень навколо об'єктів електроенергетики та режиму використання земель у цих зонах;
- реалізація заходів щодо запобігання погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей земельних ділянок, забезпечення приведення їх у стан, придатний для використання;
- зняття на будівельних майданчиках родючого шару ґрунту, його складування з подальшим використанням для поліпшення малопродуктивних угідь, озеленення або для благоустрою населених пунктів;
- рекультивацію земель, які зазнали змін у структурі рельєфу, екологічному стані ґрунтів і материнських порід та в гідрологічному режимі.

Серйозні заходи щодо охорони навколишнього природного середовища, зокрема ґрунтового покриву та додержання вимог екологічного законодавства, повинні здійснюватися у процесі експлуатації енергетичних об'єктів. До них належать:

- недопущення радіаційного забруднення важкими металами та продуктами згорання територій промислових майданчиків та навколишніх земель атомними і тепловими електростанціями та іншими об'єктами;
- захист суміжних земель від підтоплення та заболочення водосховищами гідроелектростанцій, водоймами гідроакумулюючих електростанцій та ставками-охолоджувачами атомних і теплових електростанцій;

- захист земель від абразії берегів, зсувів, ерозії ґрунтів на усіх видах технологічних водойм;
- максимальне зменшення викидів у атмосферу продуктів згоряння тепловими електростанціями;
- захист навколишніх земель та поверхневих і підземних вод від забруднення продуктами золівдвалів та шлаковідвалів;
- виконання заходів щодо запобігання або зменшення обсягів утворення відходів усіма суб'єктами електроенергетичної галузі.

З цією метою проведено наукові дослідження формування землекористувань об'єктів енергетики, надання та використання земельних ділянок, функціонування режимних зон енергетичних підприємств та обмеження господарської діяльності у цих зонах. Обґрунтовано принципи регулювання земельних відносин у галузі енергетики та особливості відведення земельних ділянок. Запропоновано правові засади землекористування та режим спеціальних зон об'єктів енергетики [151].

Вказані пропозиції втілені у Законі України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів», що прийнятий 9 липня 2010 р. Верховною Радою України [250].

На замовлення Національної енергетичної компанії «Укренерго», відповідно до вказаного закону, на протязі 2010–2012 рр. напрацьовано методичку щодо відведення земельних ділянок під об'єкти енергетики [284], удосконалення правових засад та механізмів оформлення права на земельні ділянки для потреб енергетики [325], розроблено рекомендації щодо викупу земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб при розміщенні та будівництві об'єктів енергетичної інфраструктури [289], щодо порядку примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності земельних ділянок, які перебувають у приватній власності [290], щодо набуття сервітутного права користування земельними ділянками [288]. Створено правову та екологічну базу захисту земельних ресурсів від деградації, щодо організації раціонального землекористування енергетичної галузі та нормативно-технічного забезпечення екологічних вимог при набутті права на землю.

Викликає занепокоєння стан територій на крутосхилах р. Дніпро та інших схилах міста, особливо в районі Сирецького, Реп'яхового ярів і Совської балки. Внаслідок дії поверхневих та ґрунтових вод, антропогенного впливу на схили відбувається поступове поширення ерозії, що призводить до зсуву ґрунту та інших негативних процесів. Для запобігання ерозії ґрунту на вказаних територіях необхідне

проведення комплексу невідкладних заходів з будівництва нових та реконструкції існуючих протизсувних споруд з влаштуванням дренажу, організації поверхневого стоку, благоустрою та озеленення. З метою прогнозування та запобігання дії можливих зсувів необхідно розробити відповідну документацію з локалізації зсувних процесів, здійснити першочергові та профілактичні заходи щодо інженерного захисту територій [207].

Територія м. Києва характеризується комплексом екзогенних геологічних процесів, активізація яких обумовлена дією природних і техногенних факторів. Спостереженням охоплено 100 зсувів і 6 зсувних форм на правому схилі р. Дніпро. Ведуться спостереження за рівнем ґрунтових вод у режимних свердловинах. Визначено природно стабілізовані зсуви і зсувні форми, яких налічується 24 та 74 – тимчасово стабілізованих за рахунок проведення протизсувних заходів.

Виконуються роботи з капітального і поточного ремонтів та утримання протизсувних споруд у робочому стані у зсувонебезпечних зонах міста (Печерський, Подільський, Солом'янський, Шевченківський та Голосіївський райони).

Характерною особливістю міських земель є їх виражена територіальна диференціація: поруч із щільно забудованими старими районами, розташовані незабудовані території, які вкриті рослинністю лісових або лучних формацій. Ці землі, які репрезентують до 50 % присельбищної території, мають виключне середовищутворююче та екологічне значення і потребують всілякої охорони, збереження, захисту як об'єкт національного надбання.

Під час забудови та реконструкції непоодинокими є факти погіршення якісного стану або абсолютного знищення природного ґрунтового покриву внаслідок порушення законодавчих вимог і технічних норм вертикального планування територій. Знятий родючий шар ґрунту не зберігається і не використовується для поліпшення якості лісових і садових площ, а переноситься у понижені елементи рельєфу або продається. При наміванні ґрунту під забудову допускається захоронення верхнього шару лучних заплавних ґрунтів. Рекультивация земель не стала складовою частиною процесу забудови міської території. До цього часу не прийнято нормативно-правових актів, які б урегулювали питання порушення ґрунтового покриву, зокрема при будівництві об'єктів, рекультивации та використанні рекультивованих земель.

Однією з найактуальніших для столиці проблем сучасного землекористування є мінімізація негативного впливу радіаційного забруднення ґрунтів та інших компонентів навколишнього середовища.

Відповідно до законів України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 796-ХІІ від 28 лютого 1991 р. та «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» № 15/98 від 14 січня 1998 р. 150 км² території міста Києва належить до четвертої і третьої зон. Безумовно, м. Київ має територію, що постраждала внаслідок аварії на ЧАЕС, але офіційного статусу такої території місту не надано.

На території Києва розміщено понад 100 діючих підприємств і організацій, які у своїх технологічних схемах виробничої діяльності використовують джерела іонізуючого випромінювання. Це, зокрема, науково-дослідні інститути онкології та радіології, науково-дослідний центр радіаційної медицини, деякі інші дослідні та лікувальні заклади тощо.

Найбільш проблематичним щодо поводження з радіоактивними відходами є питання утилізації і зберігання відходів з наявністю тритію. Вказані відходи зберігаються в рідкій та твердій фазах, а найбільша кількість зосереджена в заглиблених у землю сховищах твердих радіоактивних відходів. Спорудження мережі спостережних свердловин дало змогу отримати інформацію про концентрацію тритію у водній фазі ґрунту та провести в цих межах часткове оконтурення ореолу розсіяння тритію, встановити його конфігурацію, підрахувати загальну активність, отримати попередню кількісну і якісну характеристику напрямку міграції ореолу.

Радіаційна ситуація на території м. Києва відстежується гідрометслужбою шляхом щоденних спостережень за потужністю експозиційної дози гамма-випромінювання, відбором та аналізом на вміст радіонуклідів проб повітряних аерозолів, атмосферних опадів та дніпровської води. Радіаційний стан земель столиці України можна охарактеризувати як стабільно безпечний.

Аналіз реалізації заходів, спрямованих на охорону навколишнього природного середовища та поліпшення використання природних ресурсів у м. Києві, свідчить про значне зростання як капітальних інвестицій, так і поточних витрат на охорону природи. Особливо це стосується очищення зворотних вод і поводження з відходами. З 2001 по 2015 р. витрати на охорону та раціональне використання земельних, водних, лісових ресурсів і атмосферного повітря зросли в 12,8 рази.

За 2015 р. вони становили майже 2 млрд грн., з яких 0,5 млрд були капітальними інвестиціями. За напрямками витрати найбільшу питому вагу коштів (72,1 %) спрямовано на очищення зворотних вод. На

роботи, пов'язані з поводженням із відходами, використано 10,4 % загальної суми коштів, на охорону атмосферного повітря – 4,3 %, захист ґрунтів, підземних і поверхневих вод – 3,7 %.

Однак не можна не відмітити, що за період з 2001 по 2014 р. суттєво зросли екологічні платежі за забруднення навколишнього природного середовища у місті – з 4,7 до 457,0 млн грн. Їх питома вага у загальному розмірі здійснених витрат за 2001–2011 рр. становила від 3,1 до 9,4 %, а пізніше зросла до 26,0 % (2014 р.). Екологічні збори, пред'явлені підприємствам, організаціям, установам (за викиди в атмосферне повітря від стаціонарних і пересувних джерел, за розміщення відходів, штрафи за адміністративні правопорушення, позови (претензії) про відшкодування збитків і втрат) за своїм розміром не могли до 2012 р. значно вплинути на обсяги виконуваних робіт, які в цілому не можна вважати достатніми. Безумовно, що і структура екологічних зборів і їх розміри, і фактичний рівень сплати вимагають подальшого законодавчого удосконалення.

4.3. Основні принципи та напрями прогнозування міського землекористування

Закономірності і принципи територіальної організації продуктивних сил країни можуть реалізуватися лише за умови врахування і аналізу факторів, що впливають на розвиток і розміщення різних галузей народного господарства. Оцінка факторів розміщення становить основний зміст науки про територіальну організацію виробництва, оскільки лише при їх вивченні можна обґрунтувати ефективність цього розміщення. Факторами розміщення продуктивних сил є сукупність чинників, що зумовлюють вибір місця розташування підприємств, їх груп і галузей. Кожний регіон характеризується набором певних факторів, що визначають придатність вибраної території для розміщення конкретних об'єктів. Фактори розміщення поділяються на: природно-географічні, демографічні, техніко-економічні, транспортні, соціально-економічні, екологічні тощо [38].

Винятково важливе значення в розміщенні будь-якого виробництва мають соціально-економічні фактори. Вони покликані забезпечити раціональну зайнятість населення, охорону природи, розвиток освіти і охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, сфери послуг, поліпшення умов праці і рівня життя людей. З розвитком продуктивних сил роль соціально-економічних факторів постійно підвищується.

Вирішальну роль у розміщенні продуктивних сил і розвитку економіки регіонів відіграє екологічний фактор. Розширення природокористування в процесі подальшого розвитку продуктивних сил супроводжується виснаженням природних ресурсів і накопиченням у навколишньому середовищі відходів виробництва і споживання, що негативно впливає на життєдіяльність суспільства. Нинішній екологічний стан вимагає комплексу взаємозв'язаних робіт, які повинні здійснюватись за спеціальними довгостроковими програмами [182].

Одним із видів соціально-економічних програм є програми використання та охорони земель, які роздробляються на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Загальнодержавна програма має своїм основним завданням обґрунтування потреб у землі кожної із галузей народного господарства відповідно до прогнозів їхнього розвитку і розміщення на перспективу; визначення земель, які без порушення сталості ґрунтово-біологічної екосистеми можуть бути використані для збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції або для розміщення несільськогосподарських об'єктів; визначення площ угідь, які потребують здійснення заходів із охорони від дії несприятливих процесів і факторів; встановлення обсягів капітальних вкладень, необхідних для поліпшення використання й охорони земельних угідь, черговості та економічної ефективності намічуваних заходів.

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

Правовою основою розроблення вказаних загальнодержавних програм є Конституція України, глава 30 «Планування використання земель» Земельного кодексу України, Закони України «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», ст. 6 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106 «Про порядок розроблення та виконання державних цільових програм» [74, с.192].

Проект загальнодержавної програми використання та охорони земель було розроблено у 2005 р. Кабінетом Міністрів України, подано на розгляд Верховної Ради України, але повернуто на доопрацювання. Ряд проблем землекористування вирішено в інших загальнодержавних програмах (про формування екологічної мережі, розвиток

водного господарства; основні напрями державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки тощо).

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку включає **прогнози розвитку** Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на **середньостроковий** період, а також програми економічного і соціального розвитку цих же адміністративно-територіальних одиниць на короткостроковий період [241]. Як зазначається у вказаному Законі, прогноз економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста повинен містити:

- аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній період та характеристику головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;
- стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічну ситуацію у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;
- прогноз кон'юнктури на ринках основних видів товарів та послуг;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в середньостроковий період та пропозиції щодо заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для їх досягнення;
- основні показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- висновки щодо тенденцій розвитку економіки відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом середньострокового періоду.

У програмі економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста, крім зазначених показників, повинні бути відображені дані щодо отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективності використання цих об'єктів, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності.

Як відомо, відповідно до програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку вказаних регіонів розробляються

програми використання та охорони їх земель, а також міст Києва і Севастополя.

Статтею 178 Земельного кодексу України передбачено, що програми використання та охорони земель міст Києва і Севастополя розробляються міськими державними адміністраціями та затверджуються відповідними радами. Однак повноваженнями Київської і Севастопольської міських рад у галузі земельних відносин, згідно з Земельним кодексом, не передбачено затвердження вказаними радами цих програм та участі у їх реалізації (стаття 9 Кодексу).

Розроблення програм використання та охорони земель для інших міст Земельним кодексом не передбачено зовсім. Кабінетом Міністрів України досі не затверджено і Порядок розроблення загальнодержавної та регіональних програм використання та охорони земель, як це передбачалося статтею 44 Закону України «Про землеустрій».

У зв'язку з відсутністю належної нормативно-технічної бази для розроблення регіональних і місцевих програм використання та охорони земель складені програми мають різну спрямованість. Лише Київською обласною радою затверджено програму використання та охорони земель. Окремі облради затвердили програми розвитку земельних відносин і охорони земель (Дніпропетровська, Волинська, Луганська, Одеська області). У більшості областей (Волинська, Полтавська, Львівська, Рівненська та ін.) розроблено програми розвитку земельних відносин. Вказані програми відрізняються за строками здійснення (від 2 до 8 років), структурою, обґрунтованістю пропозицій, визначенням джерел фінансування.

З урахуванням вимог нормативно-правових актів і Генеральної схеми планування території України система землекористування на середньостроковий період повинна формуватися за такими основними напрямками [237]:

- значне збільшення територій природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення;
- упорядкування території житлової та громадської забудови з підвищенням ефективності використання земель в населених пунктах, скороченням виробничих територій і передача вивільнених площ для іншого використання;
- створення національної мережі міжнародних транспортних коридорів, будівництво та реконструкція існуючих магістральних і регіональних транспортних комунікацій і транспортних обходів міст з населенням понад 500 тис. чоловік;
- регулювання містобудівного розвитку з реконструкцією та мо-

дернізацією економічної бази територій з інтенсивною, переважно промисловою, міською житловою та громадською забудовою (зона урбанізації), та територій (зон) радіаційного забруднення з їх екологічним оздоровленням;

- модернізація існуючих та будівництво нових генеруючих потужностей, розвиток нетрадиційної енергетики;
- розширення площі територій національної екологічної мережі.

Місцеві програми використання та охорони земель більшістю міських рад також не розроблялися і не затверджувалися. Виключенням з цієї практики є лише Київська міська рада, яка протягом останніх одинадцяти років тричі затверджувала відповідні програми на п'ятирічні періоди. Вказані програми базувалися на принципах державного прогнозування і розроблялися відповідно до Концепції стратегічного розвитку столиці України на відповідні періоди [183].

Місто Київ як столиця України є політичним, адміністративним, духовним, культурним, історичним, науково-освітнім центром, місцем розташування органів державної влади, дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні. За площею земель у межах міста та чисельністю населення м. Київ належить до найбільших міст Європи.

Стратегічні напрями використання і охорони земель міста орієнтуються на суттєве зростання ролі землі у формуванні міського бюджету та забезпечення комплексного розвитку земельних відносин, які повною мірою сприяли б задоволенню соціально-економічних потреб населення і формуванню якісного екологічного середовища міста.

Програма земельної реформи на 2001–2005 рр., яка затверджена Київською міською радою 8 листопада 2001 р., базувалася на принципах непорушності приватної власності на землю, включення землі у ринковий обіг, забезпечення соціальної справедливості у перерозподілі земель, поєднання високої економічної ефективності та екологічної безпеки використання земель, можливості здійснення угод із землею та запровадження платності землекористування.

Розвиток земельних відносин передбачалось забезпечувати шляхом формування раціональної межі міста, оформлення прав на землю, що знаходиться у віданні міської ради поза межами столиці України, а також у межах міської смуги, визначення меж прибудинкових територій, функціонального зонування території та земельно-господарського устрою адміністративних районів, удосконалення структури землекористування. Значну увагу приділено розвитку зе-

мельного обігу, веденню земельного кадастру, охороні земель. Розраховано суму витрат на проведення заходів Програми (84,8 млн грн.), а також джерела надходження коштів внаслідок реалізації Програми (646,2 млн грн.) [266].

Основними завданнями Програми використання та охорони земель м. Києва на 2006–2010 рр. (затверджено Київрадою 21 грудня 2006 р.) було:

- обґрунтування шляхів і засобів підвищення ефективності землекористування;
- удосконалення зонування території міста та визначення режиму її перспективного використання;
- комплексна оцінка соціальних, екологічних, інженерно-технічних та інших передумов і обмежень використання території;
- визначення регіональних напрямів використання території та охорони земель і принципів територіальної організації міста;
- визначення територій з особливими умовами розвитку, які потребують підтримки на державному й міському рівнях, а також територій, що мають бути зарезервовані для виконання містом функцій столиці держави і міських потреб;
- розробка механізмів реалізації Програми.

З цією метою проаналізовано стан використання та охорони земель і управління землекористуванням за попередній період, обґрунтовано шляхи і засоби розв'язання проблем землекористування та охорони земель, запропоновано основні напрями виконання Програми. Крім концептуальних положень розвитку землекористування, детально розглянуто проблеми використання та охорони земель житлової і громадської забудови, лісогосподарського призначення, водного фонду, природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення та інших категорій.

Механізми та етапи виконання Програми містять пропозиції щодо вдосконалення системи управління у галузі використання та охорони земель, нормативно-правового, наукового, топографо-геодезичного, землевпорядкового, земельного-кадастрового, містобудівного та фінансового забезпечення.

Вартість заходів, передбачених Програмою на 2006–2010 рр., становила 366 млн грн., а сума надходжень від плати за землю та продажу земельних ділянок – 6285 млн грн. [281].

Метою Програми використання та охорони земель м. Києва на 2011–2015 рр., що затверджена Київською міською радою 17 лютого 2011 р., є забезпечення ефективного використання земельних ресурсів

і збільшення на цій основі щорічних надходжень до міського бюджету від використання земель з 2,3 млрд грн. у 2010 р. до 3,4 млрд грн. у 2015 р. [120, 271].

Проаналізовано основні питання використання земель, накреслено шляхи та визначено заходи для розв'язання проблем міського землекористування. Запропоновано основні напрями забезпечення сталого соціального та еколого-економічного використання земельних ресурсів з урахуванням концептуальних положень розроблюваного генерального плану міста та щодо оптимізації земельно-господарського устрою території. Заходи з організації виконання Програми містять землевпорядкування, удосконалення системи управління земельними ресурсами, організацію земельно-кадастрових робіт, містобудівне обґрунтування, наукові дослідження, топографо-геодезичні роботи, нормативно-правове, фінансове та кадрове забезпечення.

Заходи і завдання Програми включають 21 найменування (ті, що фінансуватимуться за бюджетні кошти), а вартість їх становить 202,4 млн грн. Прогнозні надходження коштів внаслідок реалізації Програми оцінюється у сумі 15 323 млн грн.

Програма використання та охорони земель м. Києва на 2016–2020 р., що затверджена Київською міською радою 14 липня 2016 р., має на меті:

- встановлення меж міста;
- формування та оформлення прав на земельні ділянки комунальної власності територіальної громади міста;
- визначення шляхів удосконалення управління у сфері використання та охорони земель, підвищення ролі місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин;
- організацію завершення оформлення прав на землю усіма землекористувачами;
- оптимізацію земельно-господарського устрою міста;
- спрощення процедури оформлення прав на землю;
- підвищення ефективності міського землекористування та збільшення надходжень коштів до міського бюджету від плати за землю, продажу земельних ділянок і права оренди землі;
- підвищення еколого-економічної ефективності міського землекористування.

Для виконання 19 завдань Програми необхідно залучити з бюджету м. Києва 129,8 млн грн. коштів, а надходження коштів до бюджету внаслідок реалізації її завдань складуть 16,2 млрд грн. (за 2016–2020 рр.) [291].

Порівняння змісту регіональних програм розвитку земельних відносин, використання та охорони земель Дніпропетровської, Донецької, Київської областей та чотирьох програм використання та охорони земель м. Києва (на 2001–2005; 2006–2010; 2011–2015; 2016–2020 рр.) показує, що за умов відсутності в країні затвердженого Порядку розроблення таких програм, структура складених програм є неспівставною, переобтяжена другорядними положеннями, позбавлена послідовності у викладенні матеріалу, містить значну кількість таблиць, які не мають прямого відношення до розвитку та оцінки систем землекористування регіонів і міст.

Невиправданим для програм регіонів і міст є запозичення складу, змісту, порядку розроблення та погодження, що затверджені для державних цільових програм. Це стосується, зокрема, паспорта державної цільової програми, форма якого затверджена, а змінюється місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Вказаними органами також у деяких регіонах затверджено власні порядки розроблення програм.

Як видно із табл. 4.4 розділ II. Програми по м. Києву на 2016–2020 рр. містить виклад мети, яка у Програмі на 2011–2015 рр. є першим розділом. Це більш логічно, але назву першого розділу у другій програмі запозичено зі складу структури державної цільової програми.

Таблиця 4.4. Порівняння структури Програми використання та охорони земель м. Києва на 2011–2015 та на 2016–2020 рр.

Програма на 2011–2015 рр.	Програма на 2016–2020 рр. Паспорт програми
Розділ 1. Мета програми	Розділ 1. Визначення проблем, на розв'язання яких спрямована програма
Розділ 2. Основні проблеми міського землекористування	Розділ 2. Визначення мети програми
Розділ 3. Розв'язання проблем землекористування м. Києва: шляхи та засоби	Розділ 3. Обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, обсягів та джерел фінансування, строків виконання програми
Розділ 4. Організація виконання програми	Розділ 4. Напрями діяльності, перелік завдань і заходів програми та результативні показники
Розділ 5. Перелік заходів і завдань програми та строки їх виконання	Розділ 5. Координація та контроль за ходом виконання програми

Обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблем програми (розділ 3, програми на 2016–2020 рр.) є більш обґрунтованим, ніж розділ 3 (розв'язання проблем міста) програми на 2011–2015 рр., проте втрачено як окремий напрям розділ 4 – організація виконання програми. Дуже важливим у останній програмі є розділ щодо координації та контролю за ходом виконання програми. Саме через відсутність постійного моніторингу та контролю ряд заходів попередніх програм не виконувався зовсім або виконувався неповністю.

Новацією змісту програми на 2016–2020 рр. є і значна кількість таблиць, яких не розроблялося у раніше складених програмах. Проте окремі з них – показники витрат, показники робіт, основні показники ефективності заходів, показники якості виконання програми – не містять належного навантаження і можливо є необхідними для інших міських програм, але для цієї програми вони зайві.

Значним недоліком розроблюваних програм використання та охорони земель міст є некритичний аналіз містобудівного обґрунтування розвитку міських територій, розподілу земель за цільовим призначенням та функціонально-планувальним використанням. Через допущені помилки при прогнозуванні розширення території м. Києва, наприклад, у генплані до 2020 р. в межі міста включено додатково 59,8 тис. га землі. Незважаючи на це межа м. Києва для затвердження Верховною Радою України проектувалася з охопленням нині існуючої площі – 83,6 тис. га та з додатковим включенням ще 1,4 тис. га земель Київської області, тобто загальною площею 85,0 тис. га. Київською міською радою на вказану площу у лютому 2013 р. погоджено проект землеустрою щодо встановлення (зміни) міської межі, яку не погодили Київські обласні організації, окремі районні та сільські ради.

Основною суттю програми, її найважливішими результативними показниками є передбачувані заходи, їх обсяги, строки виконання та джерела фінансування. За напрямками діяльності в Програмі на 2016–2020 рр. по м. Києву передбачено 7 видів завдань (землеустрій, ринок земель, міський земельний кадастр, землеоцінювальні роботи, топографо-геодезичне забезпечення, наукове та організаційне забезпечення).

Землеустрій передбачає виконання таких робіт та їх вартість:

- розроблення проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) межі міста – 7 млн грн.;
- розроблення технічної документації щодо інвентаризації земель з метою формування земельних ділянок комунальної та державної власності – 25,0 млн грн.;

- комплекс робіт з підготовки ділянок до продажу – 20,0 млн грн.;
- розроблення проектів організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду, обмежень у використанні земель – 16,0 млн грн.;
- визначення меж земельних ділянок окремих будинків у кварталах житлової забудови – 31,0 млн грн.;
- розв'язувальні роботи при здійсненні моніторингу земель – 1,5 млн грн.;
- розроблення планів земельно-господарського устрою окремих територій міста – 10 млн грн.

Утримання та розвиток міського земельного кадастру, підготовка земельно-кадастрової інформації для реалізації цільових програм потребують 2,5 млн грн.

Уточнення схеми впливу локальних коефіцієнтів економіко-планувальних зон при проведенні земельно-оцінювальних робіт та розроблення технічного завдання для розрахунку показників нормативної грошової оцінки земель вимагатиме 3,4 млн грн. коштів.

Для проведення топографо-геодезичних робіт потрібно 11,25 млн грн. бюджетних коштів, з них 10,0 млн грн. для поновлення картографічних матеріалів масштабу 1:2000–1:500 та 1,25 млн грн. – для підтримки розвитку міської геодезичної мережі.

Передбачається виділення 0,5 млн грн. для виконання науково-дослідних робіт, пов'язаних з реалізацією Програми, та 6 млн грн. для поновлення електронної карти міста, створення публічного порталу інформації для громадян, організації матеріально-технічного і програмного забезпечення та вивчення досвіду регулювання земельних відносин, в тому числі й за рубежом.

Прогноз надходження коштів внаслідок реалізації Програми використання та охорони земель м. Києва на 2016–2020 рр. характеризується показниками, наведеними в таблиці 4.5.

Зростання інвестиційного потенціалу земельних ресурсів міста дозволить завершити ряд важливіших завдань і заходів, що передбачалися попередніми та цією програмами з метою розвитку та вдосконалення земельних відносин та формування якісного екологічного середовища для життєдіяльності киян. Це, зокрема, завершення формування земельних ділянок комунальної власності територіальної громади міста, розвиток системи оподаткування земель та земельного ринку, формування об'єктів і встановлення меж та охоронних

Таблиця 4.5. Прогноз надходження коштів в результаті реалізації Програми використання та охорони земель м. Києва на 2016–2020 рр.
[291]

№ з/п	Показник	Надходження коштів – усього, млн грн.	У тому числі за роками:				
			2016	2017	2018	2019	2020
1	Земельний податок	5 000	900	950	1 000	1 050	1 100
2	Оренда землі	10 350	1 900	2 000	2 100	2 150	2 200
3	Продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення та права оренди землі	875	100	150	175	200	250
4	Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, пов'язаних з вилученням (викупом) сільськогосподарських і лісових угідь	10	2	2	2	2	2
	Разом	16 235	2 902	3 102	3 277	3 402	3 552

зон водного фонду, земель природно-заповідного, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Запровадження прозорої процедури набуття прав на землю на конкурентних засадах і оновленій нормативній грошовій оцінці землі, перегляд ставок орендної плати та податкових пільг дозволять збільшити розміри надходжень від орендної плати та земельного податку та їх питому вагу у загальних доходах міського бюджету.

Заходи з оптимізації та екологізації землекористування на основі планів земельно-господарського устрою міста, проектів організації прибудинкових територій, реалізації документації із спрощення процедур оформлення права на землю та підвищення рівня еколого-економічної ефективності використання та охорони земель і надалі залишаються найбільш актуальними завданнями землеустрою, міського земельного та містобудівного кадастрів, відповідної містобудівної документації.

Як свідчить досвід столиці України, розроблення та реалізація міських програм використання та охорони земель на п'ятирічні періоди повністю виправдали своє призначення. Завдяки програмно-цільовому підходу у м. Києві забезпечується стабільний приріст надходжень до бюджету від використання земельних ресурсів, роз-

виваються орендні відносини, удосконалюється функціонування земельного ринку. Виконується комплекс робіт з усіх ключових напрямів реформування земельних відносин. Зростає цінність земельних ресурсів, створюються умови для суттєвого збільшення соціального, екологічного, інвестиційного та виробничого потенціалів землі.

Надходження коштів від оренди землі за кожний із п'ятирічних періодів зросли з 483,9 млн грн. (2001–2005 рр.) до 5903,5 млн (2011–2015 рр.) або в 12.2 раза. Справляння податку за використання земель у 2015 р. досягло рівня 0,9 млн грн. за рік. Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва становило до 10 млн грн. за 2011–2015 рр. Таким чином, цільові орієнтири програми на 2011–2015 рр. по трьох видах надходження коштів – 11,7 млрд грн., виконано майже на 85 %.

Визначеного стратегічного завдання програми на 2011–2015 рр. щодо щорічного зростання надходжень коштів від використання земель з 2,3 млрд грн. у 2010 р. до 3,4 млрд грн. у 2015 р. не вдалося досягти у зв'язку зі значним зменшенням продажу землі та права на оренду земельних ділянок. Якщо за 2001–2005 рр. від продажу надійшло 0,5 млрд грн., за 2006–2010 рр. – 3,8 млрд грн. то за 2011–2015 рр. розмір продаж скоротився до 725 млн грн. Зменшенню вказаних надходжень не допомогло запровадження конкурентних умов продажу, прозорість процесу, проведена значна організаційна робота щодо розвитку та удосконалення ринку земель. Кризові явища, економічна ситуація та інвестиційний клімат виявилися більш дієвими. Однак завдання щодо зростання рівня надходжень за програмою 2011–2015 рр. відтворено у програмі на 2016–2020 рр. і воно прогнозується на рівні 3,3 млрд грн. щорічно.

Відповідно до розроблених програм виконано комплекс земельно-порядних робіт щодо розширення об'єктів природно-заповідного фонду, встановлено прибережні смуги водних об'єктів, проведено у 2007 та у 2014 р. нормативно грошову оцінку земель міста, поновлено планово-картографічний матеріал, розроблено наукові засади розвитку земельних відносин, відведення земельних ділянок, інвентаризації земельного фонду.

Однак завдання щодо встановлення межі міста досі не виконано. Розроблення планів земельно-господарського устрою, проектів визначення прибудинкових територій майже не провадилося через незадовільне фінансування, хоча були напрацьовані відповідні методичні рекомендації і складено пілотні проекти на окремі об'єкти міста.

4.4. Комплексна оцінка параметрів землекористування міста Києва

Згідно з Конституцією України м. Київ у системі адміністративно-територіального устрою має спеціальний статус [116]. За площею земель (83 558 га) і чисельністю населення на 1. 1. 2016 р. 2,9 млн осіб м. Київ входить до складу найбільших міст Європи, поступаючись містам Мадриду, Москві, Санкт-Петербургу та Берліну.

Основною планувальною вісю просторового розвитку столиці України є долина р. Дніпро та її лівої притоки р. Десни, які об'єднують обидві планувальні частини – правобережну і лівобережну. Займаючи 48,8 тис. га (58,4 % території міста) Правобережна частина включає історичний центр м. Києва, який оточують райони пізнішої забудови. Тут розташовані основні столичні центри (адміністративні, культурні, наукові, ділові), історичні житлові квартали, торгові, виробничі та інші об'єкти міського значення. Лівобережна частина міста, що займає 34,8 тис. га (41,6 % усіх земель), охоплює нові райони, в яких мешкає близько 1,4 млн осіб населення, що є переважно «спальними» районами, поруч з якими розташовані виробничі території.

В економічному комплексі міста функціонує 1,35 млн робочих місць, причому на лівобережжі їх кількість становить 19,7 % всієї кількості по місту, а проживає на лівобережжі 36,2 % всіх мешканців міста. На правобережжі зазначені показники становлять відповідно 80,3 та 63,8 %. Диспропорція, що існує між розселенням та наявністю місць прикладення праці, обумовлює щоденні міграції населення, створює складно вирішувані проблеми забезпечення населення громадським транспортом, спричиняє наднормативні навантаження на мости та автомагістралі міста.

За проведеними розрахунками на підставі матеріалів кількісного обліку земель із застосуванням матричної системи площа земель м. Києва за категоріями на 1. 01. 2006 р. становила:

землі сільськогосподарського призначення	– 4 167,7 га (5,0 %);
землі житлової та громадської забудови	– 28 159,6 га (33,7 %);
землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення	– 7 993,2 га (9,6 %);
землі оздоровчого призначення	– 233,2 га (0,3 %);
землі рекреаційного призначення	– 27 149,4 га (32,5 %);
землі історико-культурного призначення	– 413,2 га (0,5 %);
землі лісгосподарського призначення	– 1 446,1 га (1,7 %);
землі водного фонду	– 6 990,1 га (8,3 %);

землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення – 7 005,5 га (8,4 %).

Землі державної власності становили 81,1 тис. га (97,0 %), а приватної власності юридичних і фізичних осіб – 2,5 тис. га (3,0 %).

За період 2006–2010 рр. зберігалася тенденція зменшення площі земель сільськогосподарського призначення, частину яких зайнято під міську забудову. Переважна частина земель лісогосподарських підприємств віднесена до рекреаційних земель. Включення до складу зелених зон міста площ зелених насаджень загального користування обумовила деяке скорочення розміру земель житлової та громадської забудови. Протягом 2011–2015 рр. структура земель за категоріями не зазнала суттєвих змін.

На 1. 07. 2010 р. за видами використання землі міста поділялися таким чином: ліси та лісовкриті площі – 35 381,9 га (42,3 %), забудовані землі – 36 525,6 га (43,7 %), сільськогосподарські землі – 4742,5 га (5,7 %), води – 6718,0 га (8,1 %), відкриті заболочені та без рослинного покриву – 190,0 га (0,2 %).

Залишалось неприватизованими понад 24 тис. земельних ділянок для будівництва та обслуговування житлових будинків і господарських будівель (присадибні ділянки) площею 1538 га, близько 2,3 тис. земельних ділянок для садівництва на площі 190 га, земельні ділянки для дачного будівництва, площа яких становить 14 га.

За станом на 1 січня 2016 р. розподіл земель міста за власниками, користувачами та видами угідь характеризується даними, наведеними у таблиці 4.6.

Співставлення динаміки розподілу земель за видами угідь з 2010 (на 1. 07.) до 2016 р. (на 1. 01.) свідчить про те, що зміни їх площ стосувалися забудованих земель (збільшення на 0,5 %), а також лісів і лісовкритих площ (зменшення на 0,3 %) і сільськогосподарських земель (зменшення на 0,1 %). Зростання площі забудованих земель підтверджує закономірність динаміки структури міського землекористування, яка є постійною. Зниження рівня сільськогосподарської освоєності, яке пов'язується із зайняттям під міську забудову частини площ угідь, які були включені у межі міста та тепличних господарств, які існували раніше, є характерним на протязі останнього двадцятиріччя.

Скорочення площі лісів і лісовкритих площ на 270,6 га за 2010–2015 рр. є негативним явищем, особливо коли взяти до уваги, що за попередній п'ятирічний період (2005–2010 рр.) площа вказаних угідь також зменшилася. Недопустимим є зайняття лісових земель

Таблиця 4.6. Розподіл земель міста за власниками, користувачами та видами угідь за станом на 01. 01. 2016 р., га*

№ з/п	Власники землі та землекористувачі та землі, не надані у власність або користування	Загальна площа земель	Сільськогосподарські землі	Ліси та лісовкриті площі	Забудовані землі	Відкриті заболочені землі	Відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом	Води
1	Сільськогосподарські підприємства (всього земель у власності і користуванні)	1442,9	934,1	118,1	242,9	31,1	17,2	99,5
2	Громадяни, яким надані землі у власність і користування	5297,7	3290,3	—	2007,4	—	—	—
3	Заклади, установи, організації	15046,7	65,2	171,1	14583,7	8,8	2,9	215,0
4	Промислові та інші підприємства	3929,0	0,6	—	3919,1	—	—	9,3
5	Підприємства та організації транспорту, зв'язку	2399,8	—	—	2399,6	—	—	0,1
6	Частини, підприємства, організації, установи, навчальні заклади оборони	1461,7	11,0	327,6	1121,7	—	—	1,4
7	Організації, підприємства і установи природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення	1370,7	—	715,7	655,0	—	—	—
8	Лісогосподарські підприємства	33649,4	—	33610,8	38,6	—	—	—
9	Водогосподарські підприємства	185,7	—	—	185,7	—	—	—
10	Спільні підприємства, міжнародні об'єднання і організації з участю українських, іноземних юридичних та фізичних осіб	369,3	1,0	—	368,3	—	—	—
11	Підприємства, що повністю належать іноземним інвесторам	296,9	0,1	—	289,4	—	—	7,4
12	Землі запасу та землі, не надані у власність і постійне користування в межах населених пунктів (які не надані у тимчасове користування)	18108,2	347,1	158,0	11111,7	108,7	18,4	6364,3
	Всього земель	83558,0	4649,4	35101,3	36923,1	148,6	38,5	6697,0
	У процентах	100,0	5,6	42,0	44,2		0,2	8,0

* Сформовано за даними Держгеокадастру.

під забудову у столиці держави, яка вважалася найбільш зеленим містом Європи. Значною є площа земель у місті, що не надані у власність та постійне користування (які не надані у постійне користування) – 18,1 тис. га або 21,7 %.

На 1 .1. 2016 р. землі державної власності становили 78 759 га (94,3 %), приватної власності – 4553 га (5,4 %), комунальної власності – 246 га (2,9 %). Отже за 2006–2015 рр. площа земель державної власності скоротилася на 2,3 тис. га, а приватної зросла на 2,0 тис. га.

За особливостями використання землі та напрямками охорони міські землі різняться між собою, однак одним із пріоритетних напрямів землекористування є забезпечення раціонального використання й охорони земель житлової та громадської забудови. Сталий розвиток міста передусім обумовлюється створенням комфортних умов для проживання населення, рівнем забезпеченості житлом, формуванням системи обслуговування та організацією дозвілля жителів. Цим вимогам має відповідати розміщення нового житла, насамперед, на вільних від забудови територіях та за рахунок промислових і комунальних територій та надання необхідних площ земель. Земельно-господарський устрій міста повинен забезпечити раціональну організацію міського простору та підвищення інвестиційної привабливості землекористування. Зростання ефективності використання земель житлової забудови пов'язується також з встановленням меж прибудинкових територій.

Використання земель інших категорій спрямовується на суттєве зростання рекреаційного потенціалу міста, розширення площі об'єктів природно-заповідного фонду, охорону водних об'єктів, організацію водоохоронних зон і прибережних смуг, збереження об'єктів культурної спадщини.

Одним із пріоритетів міського природокористування в місті є охорона земельного фонду як компоненти біосфери та просторові бази життєдіяльності. Це досягатиметься шляхом зонування земель, встановлення особливого режиму використання особливо охоронюваних територій, запровадження обмежень щодо використання земельних ресурсів, захисту земель від ерозії, зсувів, забруднення тощо.

У системі заходів щодо удосконалення управління міським землекористуванням значно зростає роль землеустрою. Землеустрій спрямовується на створення ефективної системи планування використання й охорони земель зі зростаючою інвестиційною привабливістю, гарантування прав власності на землю та забезпечення охорони земель в інтересах територіальної громади м. Києва.

Землевпорядні заходи в межах міста пов'язуються з містобудівною діяльністю, а землевпорядна та містобудівна документації доповнюватимуть одна одну. Напрями сталого соціального та еколого-економічного землекористування гармонізуються з положеннями Генерального плану, а план земельно-господарського устрою повинен стати основним документом із землеустрою міста.

Серед видів землевпорядних робіт, які постійно виконуються в містах, є розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок. Обсяги вказаних робіт є досить значними, вимоги до їх виконання зростають, склад документації розширюється, а вартість підвищується. Питання надання та вилучення земельних ділянок раніше регулювалися на державному рівні за рішеннями Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Однак раніше прийняті нормативно-правові акти з вказаних питань відмінено, а міські ради, особливо найкрупніших міст і обласних центрів, приймають власні регуляторні акти. Зокрема Київською міськрадою у червні 2003 р. було затверджено Порядок надання земельних ділянок у користування в м. Києві, який містив 7 розділів, вісім глав, 36 статей.

Регламент розгляду питань набуття та реалізації права власності, права користування на земельні ділянки громадянами та юридичними особами в м. Одесі складається з 5 розділів, 10 глав, 48 статей.

Аналогічні документи Донецької міськради (2005 р.) складаються із 8 розділів, Запорізької міськради (2004 р.) – з 13 розділів [162].

Київська міська рада у лютому 2013 р. затвердила Тимчасовий порядок передачі (надання) земельних ділянок у користування та у власність із земель комунальної власності в м. Києві, а у березні 2015 р. внесла ряд змін до цього Тимчасового порядку

Слід відмітити надмірну деталізацію вказаних нормативних актів, що є свідченням необхідності урегулювання питань відведення земельних ділянок у містах на державному рівні, а також затвердження відповідних еталонів.

Програмою використання та охорони земель м. Києва на 2016–2020 рр. визначено види землевпорядних робіт, які необхідно виконати для організації раціонального землекористування міста, охорони земель, розвитку земельного ринку тощо. Серед них пріоритетними є встановлення межі міста, інвентаризація земель з метою формування ділянок комунальної власності, розроблення проектів організації та встановлення меж природоохоронних територій та об'єктів культурної спадщини, земельно-господарський устрій міста [223, 291].

Існуюча територія столиці України – м. Києва – сформувалася протягом 1957–1988 рр. Згідно з Указом Президії Верховної Ради УРСР від 21 червня 1957 р. територію міста було збільшено на 7133 га. У його межі включено території приміських сіл Пирогове та Чапасьву, селища Дніпровського пароплавства (острів Жуківка) та Феофанію, а також зони дачних поселень в урочищі Конча-Заспа, частину лісових масивів (зелена зона) Хотівського та Трипільського лісництва. За рішенням Президії Верховної Ради УРСР пізніше у межі міста було включено селище міського типу Біличі (02. 02. 1966), село Микільську Борщагівку разом з земельною ділянкою площею 450 га (30. 08. 1971), села Жуляни та Троєщину, селище міського типу Бортничі разом з прилеглими землями загальною площею 3440 га (26. 08. 88). Таким чином, сучасна територія м. Києва площею 83558,0 га існує з серпня 1988 р. і з тих пір не змінювалась.

Уперше за післявоєнні роки на протязі 1959–1964 рр. межі міста було встановлено в натурі (на місцевості) та закріплено 1982 р. межовими знаками, значна частина з яких збереглися [238, с. 19–20].

У зв'язку з необхідністю розв'язання проблем територіального розвитку столиці з урахуванням Генерального плану м. Києва, схваленого у травні 1986 р., у 1995–1999 рр. розроблено проект встановлення межі м. Києва. Вказаним проектом передбачалося внесення незначних взаємоузгоджених змін у межі міста шляхом обміну земельними ділянками з Києво-Святошинським, Вишгородським, Броварським, Обухівським та Бориспільським районами Київської області. Пропонувалося також включити у межі міста острів Великий (де створюється інфраструктура міського водозабору) та селище Коцюбинське.

Зазначений проект погоджено з суміжними сільськими, селищними та міськими радами Вишгородського, Бориспільського та Києво-Святошинського районів Київської області. Щодо меж міста з суміжними землекористувачами Обухівського та Броварського районів Київської області і Коцюбинською селищною радою, то вони не були погоджені.

Не досягнуто згоди щодо міської межі також з Київською обласною радою та облдержадміністрацією.

Через відсутність затвердженої межі міста обмежуються повноваження Київської міської ради по управлінню міським землекористуванням, забезпеченню ефективного використання та охорони земель міста, виникають конфлікти при прийнятті управлінських рішень. Порушуються права територіальної громади, розпорядження землями

міста здійснюються окремими суміжними місцевими радами та державними адміністраціями. Зокрема Коцюбинською селищною радою передано під індивідуальну забудову 90 га міського лісу. Відсутність встановленої в природі межі унеможливорює створення достовірної бази даних для функціонування земельного та містобудівного кадастрів.

З урахуванням рішень Київської ради щодо Стратегії розвитку міста, звернення депутатів Київської міської ради про розширення меж м. Києва шляхом приєднання селища Коцюбинське Київської області, а також пропозицій, напрацьованих робочими групами Кабінету Міністрів України з питань сприяння органам місцевого самоврядування у встановленні межі м. Києва (2005–2007 рр.) та спільної комісії, створеної з Київською обласною державною адміністрацією у 2012 р., вказаний проект був відкоригований.

Рішенням Київської міської ради від 28. 02. 2013 № 62/9119 відкоригований проект землеустрою щодо встановлення та зміни межі м. Києва було погоджено та направлено до Київської обласної державної адміністрації та Київської обласної ради для погодження. Однак проект не було погоджено і Верховною Радою України він не розглядався.

У зв'язку із змінами у законодавстві проект не відповідає його сучасним законодавчим вимогам щодо складу, змісту та порядку погодження та згідно з Програмою використання та охорони земель на 2016–2010 рр. буде перероблений.

Відповідно до розпорядження Київської міської державної адміністрації від 14. 08. 2001 р. № 1705 було розроблено Концепцію формування земель комунальної власності міста, яка схвалена рішенням сесії Київської міської ради від 28. 03. 2002 р. № 374/1808. Вказана Концепція є першою в країні науково-дослідною роботою, що виконана колективом вчених і керівних працівників Київської міської державної адміністрації, Інституту землеустрою Української академії аграрних наук, Ради по вивченню продуктивних сил Академії наук України. При цьому враховано напрацювання нової редакції Земельного кодексу України, який було прийнято 25 жовтня 2001 р. і набрав чинності 1 січня 2002 р., а також зарубіжний досвід функціонування муніципальної власності на землю.

У зв'язку з введенням у дію 14 липня 2004 р. Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності», скороченням переліку земель державної власності, які не можуть передаватися у комунальну власність, здійснено коригування вказаної Концепції.

Згідно з прогнозом розподілу земель міста за формами власності та категоріями земель до державної власності було віднесено 4,8 тис. га або 5,8 % міських земель, до комунальної власності – 75,6 тис. га (90,4 %), приватної – 3,3 тис. га (3,8 %) – табл. 4.7

Здійснений у 2007 р. науковий супровід розроблення проекту розмежування земель державної та комунальної власності м. Києва дозволив уточнити ряд прогнозних показників і організаційних питань формування комунальної власності та співпраці з міністерствами і відомствами щодо одержання інформації про об'єкти нерухомого майна, які перебувають у державній власності, та стан їх реєстрації.

Зокрема на 1. 07. 2007 р. у місті нараховувалося 35 тис. власників землі, площа якої становила 2,8 тис. га, з них у власності громадян – 2,6 тис. га. Землями державної власності користувалися 32,7 тис. юридичних і фізичних осіб, а площа цих земель становила 80,8 тис. га. Земель комунальної власності, які були б зареєстровані у земельному кадастрі, на той час не було.

Завершення розроблення проекту розмежування земель державної та комунальної власності м. Києва вимагало одержання від міністерств і відомств достовірної інформації про перелік та місцерозташування об'єктів на території міста, земельні ділянки під якими згідно законодавства не можуть передаватися до комунальної власності. Таку інформацію можна було б мати, якщо б своєчасно здійснювалася реєстрація об'єктів нерухомого майна та оформлялися права на земельні ділянки. Однак Фонд державного майна, Міністерство оборони, Міністерство інфраструктури, Міністерство освіти і науки, інші Міністерства та відомства не домоглися виконання перелічених робіт і не подали необхідну інформацію. У зв'язку з вказаним було призупинено розроблення проекту розмежування земель.

За станом на 1. 1. 2016 р. до земельного кадастру внесена інформація лише щодо реєстрації земель комунальної власності близько 3 % загальної площі земельних ділянок міста. З метою прискорення вказаних робіт Програмою використання та охорони земель міста на 2016–2020 рр. передбачено здійснити інвентаризацію земель на площі 7,5 тис. га, на що передбачено 25 млн грн. бюджетних коштів.

Як відомо, землі України за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії:

- землі сільськогосподарського призначення;
- землі житлової та громадської забудови;
- землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;

Таблиця 4.7. Прогноз розподілу земельного фонду за формами власності та категоріями земель, га [119]

№ з/п	Категорії земель та землекористувачі	Загальна площа, га на 1.01.2005 р.	Передбачається Концепцією			
			Загальна площа, га	у тому числі за формами власності		
				державна	комунальна	приватна
1	Землі сільськогосподарського призначення	5026,9	5027	–	3897	1130
2	Землі житлової та громадської забудови	27614,2	27614	1019	24656	1939
	<i>у тому числі</i> земельні ділянки для забезпечення діяльності:					
	Верховної Ради України	13,0	13	13		
	Президента України	179,0	179	179		
	Кабінету Міністрів України	38,0	38	38		
	Інших органів державної влади	169,0	169	169		
	Національної академії наук України	7,0	7	7		
	Національних галузевих академій наук	3,0	3	3		
	Земельні ділянки вищих навчальних закладів державної форми власності та державних професійно-технічних навчальних закладів	610,0	610	610		
3	Землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення	196,2	7823	130	7693	
	<i>у тому числі:</i> об'єкти природно-заповідного фонду, що мають національне значення	–	130	130	–	–
4	Землі оздоровчого призначення	228,0	228		228	
5	Землі рекреаційного призначення	535,6	536		459	77
6	Землі історико-культурного призначення	417,9	418	73	345	
	<i>у тому числі:</i> історико-культурні об'єкти, що мають національне значення		73	73		
7	Землі лісгосподарського призначення	34646,0	2701,9		27019	
8	Землі водного фонду	6396,3	6396	2415	3981	
	<i>у тому числі:</i> водні об'єкти загальнодержавного значення	2415,0	2415	2415		
	<i>з них:</i> русло річки Дніпро	2366,0	2366	2366		
	русло річки Десна	49,0	49	49		
9	Землі промисловості, транспорту, зв'язку енергетики, оборони та іншого призначення	8496,9	8497	1171	7296	30
	<i>у тому числі:</i>					
	землі атомної енергетики	45,0	45	45		
	землі космічної системи	27,0	27	19	8	
	землі оборони	1635,9	1636	1040	596	
	землі казенних підприємств	67,0	67	67		
	Всього земель	83558	83558	4808	75574	3176
	У відсотках	100	100	5,8	90,4	3,8

- землі оздоровчого призначення;
- землі рекреаційного призначення;
- землі історико-культурного призначення;
- землі лісогосподарського призначення;
- землі водного фонду;
- землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Наведені цільові призначення є основними, тобто кожна категорія земель має або може мати додаткові цільові призначення в межах одного основного або види використання. Так, землі житлової та громадської забудови використовуються для індивідуального житлового і гаражного будівництва; для багатоповерхового житлового будівництва, у тому числі житловими, житлово-будівельними, гаражно-будівельними кооперативами; для розміщення об'єктів органів державного управління та місцевого самоврядування, освіти, культури, охорони здоров'я, громадських та релігійних організацій тощо. Але всі перелічені види використання охоплюються єдиним основним цільовим призначенням – «землі житлової та громадської забудови».

Кожній категорії земель присвячена окрема глава Земельного кодексу, яка характеризує їх правовий, вказує види використання ділянок певної категорії та можливі права щодо неї (право власності держави, територіальних громад, юридичних та фізичних осіб, право користування). Аналіз положень Кодексу свідчить, що особливість правового режиму категорії земель полягає в такому:

- віднесення земель до певної категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень;
- зміна цільового призначення земель провадиться органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передачу цих земель у власність або надання у користування, вилучення (викуп) земель і затверджують проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок;
- зміна цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок;
- власники землі та землекористувачі зобов'язані використовувати земельні ділянки виключно за цільовим призначенням. Вони не мають права самостійно змінити цільове призначення земельних ділянок;

- використання земель всупереч цільовому призначенню, порушення порядку віднесення до категорії та зміни цільового призначення земель обумовлюють відновлення попереднього стану та юридичну відповідальність винних осіб.

Невизначеність щодо належності земель до тієї чи іншої категорії може сприяти зловживанням і можливості їх використання та відчуження за будь-яким призначенням, без урахування інтересів територіальної громади.

Через відсутність або застарілість генеральних планів міст, планів їх земельно-господарського устрою, несформованості земельних ділянок комунальної власності, незавершеності повної інвентаризації земель не можна обґрунтовано розмежувати повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління міським землекористуванням та розпорядження землею. Встановити площу земель тієї чи іншої категорії за наявним обліковим матеріалом, що діяв, неможливо, оскільки він є обліком землекористувачів, а не земель. Обліку земель за категоріями в Україні нині не існує.

Однак, враховуючи систему державної звітності, площа земель відповідної категорії за основним цільовим призначенням може розраховуватися виходячи із загальної площі земель власників землі та землекористувачів. З цією метою розроблено методичні підходи щодо розподілу площ земель за видами використання згідно зі статистичною звітністю, що існувала (форми № 6-зем, 2-зем), та категоріями земель. Для кожного із видів використання (рядки 01–99 форми № 6-зем), складу земельних угідь (графи 2–81 форми № 6-зем) та з урахуванням видів економічної діяльності розроблено матриці віднесення земель кожного рядка до конкретної категорії земель [101].

За станом на 1. 01. 2006 р. розподіл земель за категоріями, що розрахований з використанням запропонованих матриць, характеризується показниками, наведеними в таблиці 4.8.

Згідно з розподілом, землі сільськогосподарських підприємств – 3416,6 га (шифр рядка 01), які, як правило, відносяться до сільськогосподарських земель, повинні розподілятися на шість категорій (землі сільськогосподарського призначення; житлової та громадської забудови; природоохоронного призначення; лісгосподарського призначення; водного фонду; промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони).

У лісгосподарських підприємствах (шифр рядка 88), що мають у користуванні 34376,4 га земель міста, переважна їх площа – 78 %

Таблиця 4.8. Розподіл земель м. Києва за категоріями,

№ рядка	Власники землі, землекористувачі та землі, не надані у власність або користування	Шифр рядка	Загальна площа, га	Сільськогосподарські землі, всього	Ліси, всього	Забудовані землі у тому числі				
						всього	землі промисловості	землі під відкритими розробками і т.п.	землі транспорту і зв'язку	землі, які використовуються для технічної інфраструктури
А	Б	В	2	3	21	34	37	38	45	50
1	Сільськогосподарські підприємства, всього	01	3414,6	2575,8	400,2	135,6	5,9	44,8	0,6	–
2.4	Ділянки для будівництва і обслуговування житлового будинку і господ. будівель	22	3246,7	2220,6	–	1026,1	–	–	–	–
2.5	Ділянки для садівництва	23	1281,9	932,9	–	349,0	–	–	–	–
2.6	Ділянки для дачного будівництва	27	89,8	22,9	–	66,9	–	–	–	–
2.7	Ділянки для гаражного будівництва	31	163,2	–	–	163,2	–	–	147,7	–
2.9	Ділянки для здійснення не с-г підприємницької діяльності	39	23,4	–	–	23,4	1,8	–	0,4	–
3	Заклади, установи, організації, всього	41	14014,1	67,7	170,9	13567,6	69,2	–	46,3	4,5
4	Промислові та інші підприємства	59	4473,4	0,1	–	4467,7	3852,3	–	4,1	15,2
5	Підприємства та організації транспорту	66	2185,5	–	–	2185,4	0,1	–	2064,8	–
6	Частини, підприємства, організації, установи, навчальні заклади оборони	75	1630,3	11,0	451,6	1167,7	722,5	–	6,9	–
7.1	Природоохоронного призначення	84	326,0	–	165,8	160,2	–	–	–	–
7.2	Оздоровчого призначення	85	228,0	–	182,9	45,1	–	–	–	–
7.3	Рекреаційного призначення	86	98,7	–	94,1	4,6	–	–	–	–
7.4	Історико-культурного призначення	87	420,0	–	288,6	131,4	–	–	–	–
8	Лісогосподарські підприємства	88	34376,4	–	34124,4	252,0	–	–	–	–
9	Водогосподарські підприємства	90	0,3	–	–	0,3	–	–	–	0,3
10	Спільні підприємства	91	168,3	0,8	–	167,5	9,7	–	5,0	–
11	Підприємства, що повністю належать іноземним інвесторам	92	43,4	0,1	–	43,3	0,2	–	–	0,8
12	Землі запасу, та не надані у власність або користування, всього	93	17374,0	160,1	214,8	10436,2	–	–	0,7	0,2
13	Всього земель	99	83558,0	5992,0	36093,3	34393,2	4661,8	44,8	2276,5	21,0

видами використання та землекористувачами [101]

землі, які вико- ристовують для відпочинку та інші відкриті землі	Богого, всього	Відкриті землі	Води, всього	Розподіл земель за категоріями								
				Сільськогосподарсько- го призначення	Житлової та громад- ської забудови	Природно-заповідного та іншого природо- охоронного призна- чення	Оздоровчого призначення	Рекреаційного призна- чення	Історико-культурного призначення	Лісогосподарського призначення	Водного фонду	Промисловості, транс- порту, зв'язку, енерге- тики, оборони та іншо- го призначення
55	63	67	72	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
39,4	90,9	79,9	132,2	2719,2	65,6	4,3	-	-	-	398,2	220,8	6,5
9,7	-	-		-	3246,7	-	-	-	-	-	-	-
234,4	-	-		1281,9	-	-	-	-	-	-	-	-
56,0	-	-		-	-	-	-	89,8	-	-	-	-
4,4	-	-		-	0,3	-	-	-	-	-	-	162,9
8,0	-	-		-	13,2	-	-	8,0	-	-	-	2,2
1142,5	6,6	0,7	200,6	-	13079,4	385,6	47,1	54,7	-	170,9	207,2	69,2
257,8	-	-	5,6	-	583,4	0,7	3,2	8,9	-	-	5,6	3871,6
55,4	-	-	0,1	-	65,1	-	-	5,1	-	-	0,1	2115,2
32,4	-	-	-	-	411,2	-	-	-	-	451,6	-	767,5
-	-	-	-	-	30,3	295,7	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	45,1	-	182,9	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	4,6	-	-	94,1	-	-	-	-
-	-	-	-	-	6,8	-	-	-	413,2	-	-	-
250,2	-	-	-	-	1,8	7306,9	-	26857,1	-	210,6	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3
41,9	-	-	-	-	121,9	-	-	31,7	-	-	-	14,7
3,2	-	-	-	-	42,4	-	-	-	-	-	-	1,0
10350,5	164,4	6,5	6392,0	160,1	10441,8	-	-	-	-	214,8	6556,4	0,9
12485,9	261,9	87,1	6730,5	4161,2	28159,6	7993,2	233,2	27149,4	413,2	1446,1	6990,1	7012,0

відносяться до земель рекреаційного призначення, а 21 % – до земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення.

Безумовно, що дійсню, а не розрахункову (прогнозну за Концепцією формування земель комунальної власності) площу земель за категоріями можна буде встановити лише тоді, коли облік земельного фонду міститиме дані за категоріями земель.

Проведення зонування території міст за основним цільовим призначенням (категоріями земель) обумовлена передусім необхідністю додержання правового режиму землекористування. Зонування міської території – це її розмежування з виділенням зон (ділянок) з характерними для кожної з них ознаками: можливістю встановлення меж (певного місця розташування); єдністю природних, містобудівних, економічних та інших характеристик; цільовим використанням; пріоритетними функціями; відповідними режимами використання тощо.

Найбільше спорідненими із зонуванням міських земель за основним цільовим призначенням (категоріями земель) є: кадастрове зонування; функціональне зонування; економіко-планувальне зонування.

Місто Київ є складним багатофункціональним урбаністичним утворенням. Його землекористування має усі наявні категорії земель, розмір і розміщення яких диференціюються на території залежно від природних, історичних, містобудівних, виробничо-транспортних та інших умов.

Ураховуючи складність землекористування міста, його значні розміри, зонування земель за основним цільовим призначенням (категоріями земель) доцільно провадити за адміністративними районами. Таким обрано Деснянський район, який за площею посідає друге місце серед районів міста (табл. 4.9).

Деснянський район є крайнім і розташованим у лівобережній північно-східній частині міста. Район межує в південній його частині з Дніпровським, а на заході з Оболонським районами міста. На півночі його межею є територія Вишгородського, а на сході – Броварського районів Київської області. Населення району становить 367 тис. чол.

За землекористувачами та видами використання Деснянський район включає сім категорій земель, з них:

I. Землі сільськогосподарського призначення:

- 1) землі СТОВ «Нова Україна» ;
- 2) землі Київської птахофабрики ;
- 3) землі колективних садівницьких товариств.

Таблиця 4.9. Структура адміністративно-територіального поділу м. Києва*

№ з/п	Райони	Код району	Площа, га	Питома вага, %
1	Голосіївський	79	15373	18,4
2	Дарницький	90	12661	15,2
3	Деснянський	62	14860	17,8
4	Дніпровський	66	6895	8,3
5	Оболонський	78	8862	10,6
6	Печерський	82	2284	2,7
7	Подільський	85	5551	6,6
8	Святошинський	75	10797	12,9
9	Солом'янський	72	4144	5,0
10	Шевченківський	91	2131	2,5
	Всього		83558	100,0

* Сформована за даними земельного кадастру м. Києва.

II. Землі житлової та громадської забудови:

- 1) житловий масив Вигурівщина-Троєщина;
- 2) житловий масив Лісовий;
- 3) селище Биківня;
- 4) село Троєщина;
- 5) кладовище «Лісове»;
- 6) район громадської забудови біля станції метро «Чернігівська»;
- 7) територія лікарняного комплексу біля с. Троєщина.

III. Землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення:

- 1) регіональний ландшафтний парк «Дніпровські острови» (о. Безіменний, південна частина о. Лопуховате);
- 2) загальнозоологічний заказник «Бобровня» ;
- 3) ландшафтний заказник «Муромець-Лопуховате»;
- 4) лісовий заказник «Березовий гай»;
- 5) лісовий заказник «Біла діброва»;
- 6) ботанічна пам'ятка природи «Вікові дерева дуба і сосни».

IV. Землі оздоровчого призначення:

відсутні

V. Землі рекреаційного призначення :

- 1) Білодівровське лісництво;
- 2) Броварське лісництво;
- 3) Дніпровське лісництво;

- 4) парк Дружби народів;
- 5) зони відпочинку «Здоров'я» та «Берізка»;
- 6) ділянки зелених зон;
- 7) будинки відпочинку;
- 8) бази відпочинку;
- 9) дитячі оздоровчі табори.

VI. Землі історико-культурного призначення:

- 1) урочище Городище.

VII. Землі лісогосподарського призначення:

відсутні

VIII. Землі водного фонду:

- 1) р. Дніпро;
- 2) р. Десна;
- 3) р. Десенка (Чорторий);
- 4) затока Доманя;
- 5) затоки і протоки рік;
- 6) оз. Алмазне, інші озера;
- 7) Прибережні захисні смуги вздовж річок і проток, навколо озер і заток.

IX. Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та інші:

- 1) Дарницька промзона;
- 2) промзона Троєщина;
- 3) автостанція Дарниця;
- 4) землі під автошляхами загального користування;
- 5) колективне гаражне будівництво;
- 6) землі Київського метрополітену;
- 7) ТЕЦ-6;
- 8) військова частина.

Порівняння показників різних видів зонування земель Деснянського району наведено в таблиці 4.10

Аналіз співставлення різних видів зонування однієї і тієї ж території свідчить про те, що функціональне призначення окремих зон за містобудівною документацією та їх використання за цільовим призначенням мають значні відмінності. Так, територія в межах економіко-планувальної зони 117 вважається рекреаційною зоною за генпланом і землями чотирьох категорій (сільськогосподарського призначення, водного фонду, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, рекреаційного призначення) згідно зонування за їх цільовим призначенням. Те саме стосується

економіко-планувальних зон 120, 125, 138, 139. Вказане є свідченням того, що правовий режим землекористування може бути правильно визначений лише за умови встановлення зон (об'єктів) за основним цільовим призначенням земель.

Навіть якщо за генпланом або іншою містобудівною документацією функціональне призначення земельних ділянок передбачається змінити, завчасне віднесення цих ділянок до інших категорій земель не можна вважати виправданим. Отже зонування земель міст за цільовим призначенням (категоріями земель) є вкрай важливим завданням раціональної організації міського землекористування та додержання визначених законодавством режимів використання земель.

За останні роки містобудівний процес, що здійснюється за відсутності затверджених конкретних площ і земельних ділянок особливо цінних земель, що визначені земельним законодавством, матеріалів їх картування та конкретних обмежень щодо використання, обумовлює необґрунтоване зайняття під забудову частини земельного фонду, яка вирізняється своєю цінністю. При цьому ігнорується обмеженість повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо вилучення та надання особливо цінних земель лише за умови погодження з Верховною Радою України.

Особливо цінні землі за природною якістю, екологічною, історичною, культурною, науковою значущістю для суспільства є особливим національним надбанням. Перелік видів ґрунтів і категорій таких земель визначено Земельним кодексом України, іншими законодавчими актами. До них зокрема відносяться сільськогосподарські угіддя, ґрунтовий покрив яких представлено чорноземами нееродованими не солонцюватими на лесових породах, лучно-чорноземними незасоленими не солонцюватими суглинковими ґрунтами, темно-сірими опідзоленими ґрунтами та чорноземами опідзоленими на лесах і глеюватих, бурими гірсько-лісовими та дерново-буроземними глибокими і середньо глибокими ґрунтами, дерново-підзолистими суглинковими ґрунтами; коричневыми ґрунтами Південного узбережжя Криму, дерновими глибокими ґрунтами Закарпаття.

Особливо цінними також вважаються торфовища з глибиною залягання торфу більше одного метра і осушені незалежно від глибини, а також дослідні поля науково-дослідних установ і навчальних закладів. Держкомземом України у жовтні 2003 р. затверджено перелік особливо цінних груп ґрунтів для кожного природно-сільськогосподарського району країни. Особливо цінними також визначено землі природно-заповідного фонду та землі історико-культурного призначення.

Таблиця 4.10. Зіставлення показників економіко-планувального, кадастрового, функціонального зонування та зонування за категоріями земель Деснянського району [101]

№ економіко-планувальної зони	Назва економіко-планувальної зони	Коди кадастрових кварталів	Функціональна зона	Категорія земель
117	Парк Дружби Народів – урочище Муромець	013, 202, 203, 205, 206	Рекреаційного призначення	Землі сільськогосподарського призначення Землі водного фонду Землі рекреаційного призначення Землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення
118	Урочище Лопуховате	204	Рекреаційного призначення	Землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення
119	Парк «Трощина»	201	Рекреаційного призначення	Землі рекреаційного призначення
120	Селище Трощина	085–090, 093, 100–200, 202	Рекреаційного призначення Житлової забудови	Землі сільськогосподарського призначення Землі водного фонду Землі рекреаційного призначення Землі житлової та громадської забудови Землі історико-культурного призначення
121	Ватутіна–Райдужний	002, 004, 005	Житлової забудови	Землі житлової та громадської забудови
122	Вигурівщина–Трощина південна	003, 007, 008, 019, 006	Житлової забудови	Землі житлової та громадської забудови
123	Вигурівщина–Трощина північна	092, 094, 077, 096, 009, 010, 011, 012, 015, 018	Житлової забудови	Землі житлової та громадської забудови
124	Комунальна зона Трощина	014, 020, 021, 022, 259, 268	Землі змішаного використання	Землі житлової та громадської забудови Землі промисловості
125	Урочище Куричів	212, 242, 243	Рекреаційного призначення	Землі сільськогосподарського призначення Землі водного фонду Землі рекреаційного призначення

Закінчення табл. 4.10

126	Промзона Троєщина	091, 095, 016, 017, 211, 212, 213	Рекреаційного призначення Землі промисловості	Землі сільськогосподарського призначення Землі промисловості Землі рекреаційного призначення
127	ТЕЦ-6	076, 097, 214	Землі технічної інфраструктури	Землі промисловості, енергетики
128	Броварське та Білодобрівське (північна част.) лісництва	215–241, 244–250, 252, 254–258, 313–345, 352–401	Рекреаційного призначення	Землі рекреаційного призначення Землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення
131	Зони відпочинку «Здоров'я» та «Берізка»	023, 024, 031, 098, 208, 209, 251, 259, 260, 261, 262, 263, 265–271, 286, 287, 290–295,	Рекреаційного призначення Громадського призначення	Землі рекреаційного призначення
136	Лісовий масив	023, 025, 026, 027, 028, 029, 030, 032, 033, 034, 035, 036, 037, 060, 064	Житлової забудови Громадського призначення	Землі житлової та громадської забудови Землі промисловості, транспорту
137	Биківня	038–059, 061–063, 073–075, 078–083	Житлової забудови	Землі житлової та громадської забудови
138	Київська птахофабрика	084	Землі промисловості	Землі сільськогосподарського призначення
139	Військове містечко	099	Громадського призначення	Землі промисловості, оборони
140	Білодобрівське лісництво (південна частина)	207, 253, 264, 272–285, 288, 289, 296–311, 346–351, 402	Рекреаційного призначення	Землі рекреаційного призначення
148	Дарницька промзона	065–072	Землі промисловості Громадського призначення	Землі житлової та громадської забудови Землі промисловості

Вказані землі повинні мати конкретні межі (за винятком видів ґрунтів), відображатися у земельному та містобудівному кадастрах, а також у землевпорядній і містобудівній документації. За відсутності зонування земель за категоріями та конкретних площ особливо цінних земель процес управління міським землекористуванням складно забезпечити і неможливо оптимізувати.

Територіальний розвиток м. Києва пов'язується з включенням у межі міста природних урочищ, лісових масивів, історичних місць, що були в подальшому оголошені природно-заповідними об'єктами, а історичні місця разом з наявними у центральній частині міста археологічними, архітектурними, іншими об'єктами визнано об'єктами культурної спадщини. Земельні ділянки під вказаними об'єктами віднесено до особливо цінних земель (природно-заповідного фонду, історико-культурного призначення). Загальна площа міста з 1923 до 1988 р. зросла з 44,0 до 83,6 тис. га або майже у два рази.

Особливо цінні землі історико-культурного призначення сконцентровані переважно в центральній частині міста, природоохоронного призначення рівномірно розосереджені на території, а сільсько-господарського призначення (особливо цінні ґрунти) розміщуються на міських окраїнах.

Генеральним планом міста, що був затверджений у квітні 2004 р., м. Київ поділено на найцінніші території, високоцінні території, цінні території та території середньої цінності. Однак цей поділ не мав законодавчого регулювання, а тому конкретних регламентів використання земель у вказаних зонах не встановлено.

Застосувавши системний підхід та на підставі вивчення основних чинників формування ґрунтового покриву та визначення значущості природних об'єктів і об'єктів культурної спадщини у м. Києві до особливо цінних земель віднесено:

- особливо цінні ґрунти, згідно з шифрами агровиробничих груп площею 282,9 га (шифри 9е, 29е, 29г, 33г, 45г, 121г). У межах міста 52,2 га земель знаходяться у постійному користуванні Інституту садівництва Національної академії аграрних наук України, з них 30 га зайнято колекційними насадженнями, але до дослідних полів вони не віднесені;
- об'єкти природно-заповідного фонду (всього – 99), у тому числі загальнодержавного значення 19, місцевого – 80. Площа земель природно-заповідного фонду становить 9,8 тис. га;
- землі історико-культурного призначення площею 420 га. На цій площі обліковано 348 об'єктів загальнодержавного значення та

2900 об'єктів місцевого значення. Підлягає паспортизації 2701 об'єкт, в тому числі національного значення 447.

Сформовано перелік землекористувачів і об'єктів природно-заповідного фонду та культурної спадщини, землі яких є особливо цінними [25].

Відповідно до Порядку ведення державного земельного кадастру, що був затверджений Кабінетом Міністрів України у січні 1993 р., та Програми створення автоматизованої системи ведення кадастру, яка була прийнята у грудні 1997 р., в м. Києві функціонує автоматизована система кадастру за кошти міського бюджету. За станом на кінець 2005 р. в автоматизованій системі зареєстровано відомості про понад 100 тис. земельних ділянок, на кінець 2010 р. – понад 115 тис. Система створена із застосуванням сучасних комп'ютерних і геоінформаційних технологій, а основним завданням її функціонування були такі: забезпечення повноти відомостей, застосування єдиної системи просторових координат та ідентифікації земельних ділянок; запровадження єдиної системи земельно-кадастрової інформації, її достовірність на актуальність. Запровадження автоматизованої системи земельного кадастру створило необхідні умови для суттєвого підвищення рівня управління земельними ресурсами.

У зв'язку з набранням чинності Закону України «Про державний земельний кадастр» та затвердженням постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051 Порядку ведення Державного земельного кадастру повноваження щодо ведення державного земельного кадастру у м. Києві з 1 січня 2013 р. було покладено на територіальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, – Головне управління Держземагентства у місті Києві [243].

До повноважень вказаного Головного управління віднесено:

- внесення до Державного земельного кадастру та надання відомостей про землі, розташовані в межах районів у місті;
- здійснення державної реєстрації земельних ділянок, обмежень у їх використанні;
- ведення поземельних книг та надання витягів з Державного земельного кадастру про земельну ділянку;

Відповідно до Земельного кодексу України та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності», Київська міська рада рішенням № 63/9120 у лютому 2013 р. затвердила Тимча-

совий порядок передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної власності в м. Києві.

З метою організації здійснення землеустрою та контролю за використанням і охороною земель комунальної власності передбачено забезпечити ведення міського земельного кадастру на основі створеної за кошти міського бюджету автоматизованої системи – програмного комплексу «Кадастр», на базі якої Київською міською державною адміністрацією здійснювалося ведення державного земельного кадастру [276].

Міський земельний кадастр є електронною (автоматизованою) геоінформаційною системою і базою даних, що забезпечує збирання, оброблення, аналіз, моделювання, постачання геопросторових даних і відображає черговий стан використання та охорони земель комунальної власності територіальної громади та інших земель м. Києва.

Ведення міського земельного кадастру здійснюється Департаментом земельних ресурсів Київської міської державної адміністрації, а технічне і технологічне забезпечення його ведення (адміністрування) здійснює комунальне підприємство, що підпорядковане вказаному Департаменту. Забезпечується зберігання та відображення в міському земельному кадастрі даних, внесених до автоматизованої системи до 1 січня 2013 р.

До міського земельного кадастру вноситься інформація про:

- земельні ділянки, право комунальної власності територіальної громади міста на які зареєстровано в установленому законом порядку;
- земельні ділянки, передані рішеннями Київської міської ради у власність чи користування, та щодо яких Київською міською радою прийнято рішення про їх продаж, у тому числі на конкурентних засадах (аукціонах);
- договори оренди та купівлі-продажу земельних ділянок, орендодавцями та продавцями яких є Київська міська рада;
- нормативну грошову оцінку земель відповідно до рішень Київської міської ради про затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земель міста;
- рішення Київської міської ради про затвердження програм використання та охорони земель міста, розвитку зеленої зони та концепції формування зелених насаджень міста, а також про інші рішення Київської міської ради, що визначають правовий режим земель міста;

- матеріали інвентаризації земель міста, рішень Київської міської ради та її виконавчого органу з питань земельної реформи;
- об'єкти землеустрою, суб'єкти земельних відносин та документацію із землеустрою;
- клопотання (заяви) фізичних і юридичних осіб щодо надання Київською міською радою дозволів на розроблення документації із землеустрою, передачі (надання) земельних ділянок у власність чи користування на підставі відповідної документації із землеустрою;
- інші дані, що відповідно до законодавства визначають правовий режим використання та охорони земель.

Таким чином, міський земельний кадастр містить майже всю необхідну інформацію для здійснення регулювання земельних відносин у місті. Проблемним залишається питання про те, яким чином до міського кадастру може бути внесена інформація про земельні ділянки, право на яке набуто не за рішенням Київської міської ради, а за цивільно-правовими договорами. Однак воно може бути врегульовано шляхом обміну інформацією між адміністраторами державного земельного кадастру та міського земельного кадастру. Не виключається й можливість об'єднання цих двох кадастрів в один у зв'язку з децентралізацією влади та розширенням повноважень органів місцевого самоврядування.

З 2000 р. у м. Києві розпочато продаж земельних ділянок, у тому числі на земельних аукціонах – з 2003 р. На конкурентних засадах продавалися вільні від забудови земельні ділянки та право їх оренди, за винятком будівництва об'єктів за кошти державного й місцевого бюджетів. Запровадження земельного ринку потребувало подальшого вдосконалення його інфраструктури, у тому числі й місцевої нормативної бази, які б регламентували:

- процедуру надання та вилучення земельних ділянок;
- здійснення маркетингових досліджень щодо визначення інвестиційного привабливих проектів;
- повний перехід на конкурентні засади передачі земельних ділянок у власність або в оренду;
- формування економічних важелів впливу на землекористувача (орендаря) щодо прийняття рішення про купівлю земельної ділянки.

Протягом 2000–2005 рр. обсяги продаж, вартість землі та загальна вартість проданих ділянок невинно зростали. Кількість проданих ділянок з 2000 по 2005 р. – зросла з 5 до 311, площа – з 3,5 до 118 га,

а вартість з 8,1 до 594,5 млн грн. Моніторинг продаж здійснювався як на первинному, так і на вторинному ринках.

Для підготовки земельних ділянок до продажу у 2006–2010 рр. та на нормативно-методичне і технічне забезпечення формування ринку земель передбачалося виділити 69 млн грн. Фактично ці видатки профінансовано лише у сумі 14 млн грн. Зменшення розмірів фінансування не дозволило своєчасно провести відповідні маркетингові дослідження, провести рекламну компанію та необхідну роз'яснювальну роботу з потенційними покупцями, тобто створити необхідну базу для успішного функціонування ринку на майбутній період.

І хоча загальна сума надходжень до бюджету перевищила заплановані показники, динаміка продаж, вартості проданих ділянок та надходження коштів до місцевого бюджету не вирізняється будь-якою закономірністю та зростанням за роками. Найвищі показники було досягнуто у 2007 р. (182 га проданих ділянок, їх вартість 1,9 млрд грн., надходження коштів до бюджету 1,7 млрд грн.), а найнижчі – у 2010 р. (за площею – у 13,7 га (за вартістю – 0,4 млрд грн., надходження коштів – 337 млн грн. Лише середня вартість 1 м² проданих ділянок постійно зростала (у 2,2 раза) і досягла у 2010 році рівня 2946,9 грн.

Слід зауважити, що проведення торгів не мало достатнього законодавчого забезпечення, внаслідок чого вони провадилися на підставі локальних нормативно-правових актів, що затверджувалися міськрадою.

За період з 2011 по 2015 р. кількість проданих ділянок зменшилася з 18 до 2, їх площа – з 2,91 га до 0,16 га, а надходження коштів до бюджету скоротилися з 341,3 до 18,1 млн грн. Значний спад зацікавленості інвесторів у викупі земельних ділянок, що пов'язаний з економічною кризою та інвестиційним кліматом, обумовив значне зменшення прогнозних показників продажу земель у 2016–2020 рр. (у середньому 175 млн грн. за рік). Однак це не позначиться на загальному рівні надходжень коштів до міського бюджету від використання землі, оскільки істотно зросте сума орендної плати до 2,2 млрд грн. та земельного податку – до 1,1 млрд грн.

Цьому значною мірою сприятиме збільшення у 2015 р. розмірів нормативної грошової оцінки земель міста, здійснене підвищення ставок земельного податку, скорочення кількості пільговиків щодо сплати земельних платежів та зменшення переліку юридичних осіб, що звільнені від земельного оподаткування.

Нормативна грошова оцінка земель м. Києва вперше була проведена у 1997 р., деталізована в 1999 р. та затверджена у квітні 2000 р.. Визначено базову вартість одного квадратного метра міських земель, яка диференційована по території міста залежно від її функціонально-планувальних якостей, доступності до загальноміського центру та інших громадських центрів, промислових і сільбищних районів, рівня інженерного забезпечення та благоустрою, економічного стану, соціально-містобудівної привабливості. Усього виділено 180 економіко-планувальних зон, затверджено межі зон впливу для всіх локальних коефіцієнтів. Базова вартість 1 м² території становила 131,88 грн.

У липні 2007 р. Київрадою було затверджено результати нової нормативної грошової оцінки та вартість 1 м² території у розмірі 385,80 грн. Значення базової грошової оцінки визначено для кожної з 741 економіко-планувальної зони. Визначено показники оцінки земель сільськогосподарського призначення, локальні коефіцієнти на місце розташування земельних ділянок та межі зон їх впливу. Розрахунок нормативної грошової оцінки для кожної окремої земельної ділянки провадився за допомогою автоматизованої системи земельного кадастру.

Нормативна грошова оцінка земель м. Києва, що затверджена у липні 2014 р. Київрадою [280], вирізняється більш обґрунтованим підходом до визначення кількості оціночних одиниць та їх меж, встановлення розмірів єдиних коефіцієнтів функціонального використання земель та затвердженням величин локальних коефіцієнтів для кожного із функціональних факторів зон.

Згідно зі схемою економіко-планувального зонування міста кількість економіко-планувальних зон зросла до 746, що на 5 зон більше ніж у 2007 р. та у 4,1 раза – порівняно з 2000 р.

Визначено коефіцієнти, що повинні застосовуватися в межах економіко-планувальних зон для оцінки земель різного функціонального використання за видами, у тому числі:

- | | |
|--|--------------|
| • земель комерційного використання | 2,5 |
| • земель промисловості | 1,2 |
| • земель житлової забудови, транспорту, зв'язку | 1,0 |
| • земель громадського призначення | 0,7 |
| • земель технічної інфраструктури | 0,65 |
| • земель рекреаційного призначення та інших відкритих земель | 0,5 |
| • земель змішаного використання | розрахунково |

Відповідно з вказаними коефіцієнтами по кожній із 746 економіко-планувальних зон затверджено грошову оцінку по кожному виду функціонального використання.

Крім того, залежно від функціональних факторів затверджено локальні коефіцієнти, що застосовуються при визначенні нормативної оцінки конкретної земельної ділянки. Вказані фактори поділено на шість груп: функціонально-планувальні; інженерно-геологічні; інженерно-інфраструктурні; історико-культурні; природно-ландшафтні; санітарно-гігієнічні. Значення локальних коефіцієнтів варіюються від 0,75 у зоні небезпечних геологічних процесів (зсуви, карст, яружна ерозія – яри глибиною більше 10 м) до 1,20 – у межах заповідної території.

Базова оцінка 1 м² території становить 686,46 грн. і порівняно з 1997–2000 рр. зросла у 5,29 раза (ріллі в теплицях – у 5,21 раза), багаторічних насаджень, сіножатей і пасовищ – у 3,01 раза. Нормативна оцінка ріллі в теплицях, наприклад, за оцінкою 2014 р. становить 372,8 тис. грн. за гектар (середня оцінка гектара орних земель країни – 25,8 тис. га).

Кардинальна зміна рівня ефективності управління міським землекористуванням неможлива без розширення повноважень місцевих рад у сфері регулювання земельних відносин за рахунок їх максимального зосередження в органах місцевого самоврядування, особливо розпоряджання землями в межах міст і здійсненні контролю.

Допущені за останні роки серйозні недоліки у використанні земель міста, зокрема факти самовільного зайняття зелених насаджень під забудову або незаконного оформлення відведення земельних ділянок природно-заповідного, рекреаційного, історико-культурного призначення, а також земель у прибережних смугах водойм значною мірою пояснюються відсутністю належного контролю за землекористуванням.

Територіальні громади є власниками земель комунальної власності, але не мають ефективного механізму контролю за недопущенням самовільного зайняття земельних ділянок та здійснення на них самочинного будівництва [10].

Необхідно на законодавчому рівні врегулювати питання самоврядного контролю за використанням та охороною земель, а також внести відповідні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

5 Організаційно-економічні механізми удосконалення міського землекористування в контексті децентралізації влади

5.1. Сутність механізмів удосконалення організаційного та економічного процесів територіальної організації влади

Державна влада в Україні досі залишається централізованою. Органи місцевого самоврядування мають обмежені та нечітко розмежовані з місцевими державними адміністраціями повноваження, а тому не стали повноцінними суб'єктами розвитку відповідних територій та представниками інтересів територіальних громад.

Розвиток місцевого самоврядування фактично здійснюється лише на рівні територіальних громад міст обласного значення. Більшість територіальних громад надмірно подрібнені та мають надзвичайно слабку матеріальну базу, а тому неспроможні виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування. Не забезпечуються створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав, надання високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [274].

Здійснення постійної фінансової підтримки малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ. Діюча система територіальної організації влади потребує кардинального удосконалення. Це, насамперед, стосується ліквідації диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті). Вказане обумовлює конфлікт щодо повноважень як між окремими органами місцевого самоврядування, так і між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Розглядаючи проблеми децентралізації та федералізації, А.Ф. Ткачук підкреслює, що розвиток громад стосується повсякденних інтересів людини. Люди живуть у містах і проблеми, які у них виникають, повинні вирішуватися у цих містах, за місцем проживання людей. Регіональний рівень не повинен обмежувати рівень місцевий. Тому країни – члени Ради Європи, наприклад, ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування, яка успішно діє, але не ратифікували Хартію регіонального самоврядування, хоч регіональний рівень виконує низку надзвичайно важливих повноважень. Це – планування територій, регіональна політика та інфраструктура, внутрішньообласні комунікації, спеціалізована медицина, органи виконавчої влади у вигляді інспекцій тощо. Надлишок повноважень на регіональному рівні призводить до того, що місцеве самоврядування деградує. Однак децентралізація – це не поділ країни, а створення можливостей для розвитку всього державного простору на основі пріоритету повноважень громад, що об'єднують жителів міст, селищ, сіл, які живуть в єдиній Україні. Децентралізація – це шлях до демократії і розвитку українських міст, селищ, сіл [320].

У Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», що схвалена Указом Президента України від 12. 01. 2015 р. № 5/2015 вказується, що метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади. При цьому у повній мірі повинні реалізовуватися положення Європейської хартії місцевого самоврядування, додержуватися принципи субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування [273].

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р., ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні й делеговані повноваження;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціального напруження;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціального напруження серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Проблема відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин обумовлена зміною повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування після прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України. Незважаючи на те що комунальна власність на землю була запроваджена ще у 1996 р., до 1 січня 2002 р. ради розпоряджалися всіма землями, оскільки землі державної та комунальної власності не було розмежовано між собою.

З введенням у дію з 1 січня 2002 р. нового Земельного кодексу України повноваження рад були обмежені лише територією населених пунктів, а за межами населених пунктів розпорядження землею було віднесено до повноважень органів виконавчої влади (Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій). І це було здійснено не з метою, щоб не допустити розбазарювання земель органами місцевого самоврядування, як зазначають окремі експерти, а для того, щоб відповідно до статті 13 Конституції України органи державної влади могли виконувати свої конституційні повноваження щодо розпорядження землею. Безумовно, що прийняте рішення з правової точки зору було спірним, а можливо й недолугим, бо органи місцевого самоврядування повинні здійснювати функції власника щодо земель територіальних громад, а органи виконавчої влади – щодо земель державної власності. Розташування земельних ділянок кожної з вказаних форм власності, в межах чи за межами населених пунктів, безпосередньо не може бути критерієм того, хто повинен розпоряджатися конкретними ділянками. Однак положення про те, що в межах міст і селищ міського типу переважна площа земель повинна бути комунальними землями (без урахування земель приватної власності зокрема в сільських населених пунктах), а поза населеними пунктами – землями державної власності (виключаючи приватні

землі), по суті підтримувалося більшістю місцевих рад. Цьому сприяло і те, що з місцевими радами погоджувалися питання вилучення і надання земель відповідними державними органами, зокрема місцевими державними адміністраціями.

З 1 січня 2013 р. ситуація у сфері регулювання земельних відносин в країні істотно змінилася. У зв'язку з тим, що розпочаті у 2004 р. роботи по розмежуванню земель державної та комунальної власності фактично було припинено через незадовільну організацію та відсутність коштів як у державному, так і в місцевих бюджетах, на законодавчому рівні прийнято рішення вважати землі державної та комунальної власності розмежованими за законом. Однак цих розмежованих земель не існує у державному земельному кадастрі. Для того, щоб їх внести у кадастр, потрібні значні кошти, яких у більшості місцевих рад немає, а також тривалий час для виготовлення відповідної земельно-кадастрової документації. Ця проблема вирішується зараз шляхом внесення інформації про те, що дана конкретна ділянка є комунальними землями при наданні її у постійне користування або в оренду та при здійсненні її реєстрації. Але щорічно надається незначна площа земель міста, селища, а тому переважна частина земель, які повинні бути комунальними, вважаються державними. Отже це «віртуальні комунальні землі», право на розпорядження якими може наступити для місцевої ради лише після реєстрації похідного права на них.

Місцеві ради також відсторонено від ведення державного земельного кадастру, оскільки вони навіть не мають допуску до його інформації у режимі читання, що дозволено нотаріусам, спеціалістам земельпорядних організацій, контролюючим органам. Дані кадастру, що ведеться з метою одержання інформації, необхідної для забезпечення управління земельними ресурсами, обмежені для органів місцевого самоврядування. У Закон України «Про державний земельний кадастр», який набув чинності 1 січня 2013 р., своєчасно не вноситься відповідних змін на відміну від Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», положення якого систематично розширюють повноваження органів місцевого самоврядування.

Передача повноважень з 1 січня 2013 р. центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності призвели до того, що місцеві ради були відсторонені від погодження питань надання та вилучення вказаних земель за межами населених пунктів, позбавлені можливості

будь-якого впливу щодо врахування інтересів місцевих громад при перерозподілі земельного фонду, розвитку соціальної та інженерної інфраструктури.

Основні завдання реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, згідно зі схваленою Концепцією, включають [275]:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Реформування здійснюється з дотриманням принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій.

Реалізація Концепції передбачалася в два етапи:

- на протязі 2014 р. внести зміни до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад; запровадити правові механізми прямого народовладдя; створити правові засади для добровільного об'єднання територіальних громад, а також для реалізації права на співробітництво. Планувалося також законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою та здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах;
- протягом 2015–2017 рр. уніфікувати та стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню; реорганізувати органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади на новій територіальній основі; провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; вдо-

сконалити систему планування території громад, вирішити питання щодо забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Серед основних завдань, які передбачені Конституцією, принципово новими є такі:

- оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, з визначенням повноважень органів місцевого самоврядування базового, районного та обласного рівнів, а також структурних підрозділів територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні. Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та необхідні для реалізації ресурси;
- адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь). Територія кожної адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною;
- ліквідація державних адміністрацій і створення замість них державних представництв з виключно контрольо-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями;
- передача функцій виконавчої влади від місцевих державних адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм. З цією метою повинні бути визначені чіткі межі кожної адміністративно-територіальної одиниці.

План заходів з реалізації Концепції, що був затверджений Урядом 18.06.2014 р., передбачав на протязі 2014 р. внесення змін до

Конституції України, до Земельного кодексу України, до Закону про місцеві вибори, а також врегулювання на законодавчому рівні питань адміністративно-територіального устрою України. Однак реалізація завдань законодавчого етапу Концепції з об'єктивних причин дещо затягнулася і перенесена на більш пізній період.

Комплекс заходів щодо реформ з децентралізації та місцевого самоврядування, що визначався Коаліційною угодою фракцій Верховної Ради України на 2015 р., щодо ефективного розподілу повноважень місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, формування самодостатніх громад і територіальної організації влади на місцевому рівні також не реалізовано.

Обґрунтованість і масштабність програмних заходів Концепції, що схвалена Урядом, не підкріплена частиною прийнятих документів, окремі з яких є досить фрагментарними та не містять конкретних інструментів щодо реалізації зазначеного програмного документа.

Протягом 2014–2015 рр. прийнято ряд нормативно-правових актів з метою створення правового поля для децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Це закони «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин [233, 236, 245, 272].

Формування дієздатних територіальних громад, які б володіли відповідними ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на органи місцевого самоврядування завдань та функцій, здійснюється відповідно до прийнятого 5 лютого 2015 р. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Відповідно до статті 11 цього Закону Кабінет Міністрів України постановою від 8 квітня 2015 р. № 214 затвердив Методику формування спроможних територіальних громад [246].

Вказаний Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, визначає принципи та основні умови добровільного об'єднання, що повинні ураховуватися при розробленні землевпорядної документації щодо формування землекористування громад. Зокрема у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого са-

моврядкування; територія об'єднаної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися.

Об'єднана територіальна громада повинна бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, області. При прийнятті рішень щодо об'єднання громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади.

Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної громади. Добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської, так і міської місцевості. Найменування об'єднаної територіальної громади, як правило, є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром.

Порядок добровільного об'єднання територіальних громад, що встановлений вказаним Законом, визначає ініціювання об'єднання, порядок підготовки проектів рішень та вимоги до них, а також основні положення утворення об'єднаної територіальної громади. Зокрема, слід підкреслити, що у випадках, коли до складу об'єднаної територіальної громади передбачається входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада звертається до Верховної Ради України з поданням щодо зміни меж відповідних районів у порядку, визначеному законом. У такому разі питання про утворення об'єднаної територіальної громади розглядається на протязі місяця після набрання чинності рішенням Верховної Ради України.

Закон регламентує надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам.

Затверджена Урядом Методика формування спроможних територіальних громад визначає потенційні центри громад, зони їх впливу, містить вимоги щодо розроблення проектів Перспективних планів формування територій громад. Як вказується у Методиці (пункт 1) спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забез-

печити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Формування спроможних територіальних громад провадиться шляхом розроблення Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласною державною адміністрацією проекту перспективного плану, схвалення цього плану Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою, затвердження його Кабінетом Міністрів України, добровільного об'єднання територіальних громад і утворення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад.

При цьому визначення потенційних адміністративних центрів майбутніх громад і зон їх впливу є основним визначальним фактором формування територій спроможних територіальних громад. Послідовність формування, що встановлена Методикою, є наступною:

- визначення потенційними центрами міст обласного значення та населених пунктів, що мають статус районних центрів, та зон їх доступності. Зони доступності таких потенціальних адміністративних центрів визначаються на відстані не більше як 20 км дорогами з твердим покриттям. Відстань може бути збільшена до 25 км у разі, якщо чисельність населення в зоні понад 20 км становить не більше 10 % загальної чисельності жителів громади, або зменшена у разі відсутності доріг з твердим покриттям чи особливостей рельєфу, що унеможлиблює сполучення (ріки без мостів, гори);
- визначення потенційними центрами населених пунктів (сіл, селищ, міст), які раніше мали статус районних центрів та розташовані на відстані більше як 20 км дорогами з твердим покриттям від міст обласного значення та населених пунктів, які мають статус районних центрів та зон їх доступності.

Зони доступності визначаються з урахуванням часу прибуття для надання послуг у відповідних сферах, який не може перевищувати 30 хв для швидкої допомоги у невідкладних випадках та пожежної допомоги.

Потенційним адміністративним центром спроможної територіальної громади може також бути визначений населений пункт у зоні доступності, який має відповідні кадрові ресурси, фінансове забезпечення та розвинуту інфраструктуру, зокрема якщо на його території є

загальноосвітній навчальний заклад I–III ступеня, проживає не менше як 250 дітей шкільного та 100 дітей дошкільного віку.

- визначення потенційними центрами інших населених пунктів (сіл, селищ, міст), територія яких не охоплюється зонами доступності, якщо вони розташовані на відстані не менше як 20 км дорогами з твердим покриттям від таких потенційних адміністративних центрів і частково забезпечені інфраструктурою.

У разі, якщо на території, яка не охоплюється зонами доступності, розташовані декілька населених пунктів, що можуть бути визначені потенційними центрами, перевага надається тому із них, що має найбільш розвинуту інфраструктуру.

Вимога щодо розташування спроможних територіальних громад у межах території Автономної Республіки Крим, однієї області, що визначена Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад», доповнена у Методиці положенням про розташування їх, у разі можливості, у межах одного району.

Перспективний план формування територій громад, для розробки проекту якого може утворюватися робоча група з представників органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості, має враховувати інтереси територіальних громад у процесі консультації, що оформляються відповідним протоколом. Визначається перелік громад, які можуть увійти до складу спроможної територіальної громади; встановлюється перелік громад, території яких не охоплюються зонами доступності потенційних адміністративних центрів, намічаються межі об'єднаних громад. У випадках необхідності внесення змін до проекту перспективного плану проводяться додаткові консультації.

Проект перспективного плану, що розробляється в електронному та паперовому вигляді, повинен включати: графічну частину в масштабі 1:2000-1:10000 з межами спроможних громад, їх потенційними центрами та всіма населеними пунктами, що увійдуть до їх складу; паспорти спроможних територіальних громад за встановленою формою.

Проект перспективного плану схвалюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною обласною радою та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Паспорт спроможної територіальної громади містить дані щодо чисельності населення, у тому числі дітей дошкільного та шкільного віку; кількості населених пунктів, що входять до складу спроможної громади; обсягу доходів (розрахунковий); площі території спромож-

ної територіальної громади, кв. кілометрів; кількості і видів закладів, що утримуються за кошти місцевого бюджету; наявності приміщень для розміщення держаних органів, а також для розміщення органів місцевого самоврядування.

Окремо надаються відомості про територіальні громади, які увійдуть до складу спроможної територіальної громади: найменування громад і населених пунктів, що входять до їх складу із зазначенням адміністративного статусу, чисельність населення, відстань до потенційного адміністративного центру спроможної громади, кілометрів.

Реалізація реформи місцевого самоврядування та децентралізація влади передбачає внесення змін до Конституції України, прийняття нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ухвалення закону щодо удосконалення земельного та містобудівного законодавства.

Адміністративно-територіальний устрій країни, внаслідок децентралізації влади, включатиме: 27 регіонів (Автономну Республіку Крим, 24 області, міста Київ і Севастополь); близько 100 районів (замість наявних 490); близько 1500 громад (замість більше ніж десятка тисяч наявних територіальних громад – міських, селищних і сільських рад). Буде сформовано виконавчі комітети обласних і районних рад, суттєво збільшено повноваження органів місцевого самоврядування, забезпечено бюджетну автономію та фінансову самостійність місцевих бюджетів.

В умовах політичної та економічної кризи в державі роль місцевої влади повинна зростати, однак відсутність ефективної системи державної регіональної політики та моделі реінтеграції може викликати конфлікт відцентрових і доцентрових сил. Досвід центрально-європейських країн, зокрема Словаччини, є прикладом інтегрального підходу, який розглядає стратегію децентралізації влади та заходи щодо забезпечення цілісності країни як єдиного цілого. Здійснювана в нашій країні децентралізація не передбачає збалансування повноважень між центром і регіонами, між регіональним і місцевим самоврядуванням. Вона здатна створити умови узурпації та диктату з боку регіонального самоврядування. Тому проведення реформи місцевого самоврядування у два етапи може суттєво змінити ситуацію. Територіальні громади повинні отримати повноваження першими, а регіональні органи місцевого самоврядування – після них. Вкрай важливо, щоб реформування територіальної влади не стало «олігархічною децентралізацією» в інтересах регіональної бюрократії та олігархії [65, с. 19; 133].

Концепція реінтеграції, розроблення якої пропонують вчені Інституту стратегічних досліджень «Нова Україна», повинна передбачати:

- запровадження системи управління просторовим розвитком та управління на макрорегіональному рівні;
- створення моделі міжрегіональної співпраці та кооперації областей України в межах нових функціональних регіонів;
- подолання регіональної самозамкненості та формування єдиного економічного простору;
- розвиток міжрегіональної інфраструктури життєзабезпечення та міжрегіональних економічних кластерів;
- формування єдиного інформаційного та соціокультурного простору, мережі кластерів культурних індустрій [65, с. 19].

Формування територій спроможних територіальних громад, крім розроблення і затвердження перспективного плану, потребує встановлення меж їх територій. Для цього згідно з чинним законодавством потрібно скласти відповідний проект землеустрою, погодити та затвердити його в установленому порядку, встановити ці межі в натурі (на місцевості). Проект землеустрою буде розроблятися відповідно до перспективного плану формування спроможних громад, оскільки вказаний план містить ці межі, що визначені на графічних матеріалах масштабу 1:2000–1:10000.

Безумовно, що розроблювані перспективні плани формування громад не можуть бути у всіх випадках незмінними документами. Це підтверджує практика їх реалізації [114], оскільки як в процесі обговорення вказаних планів, так і навіть після їх затвердження, вони змінюються.

У повній мірі при розробленні та коригуванні вказаних перспективних планів повинен бути використаний досвід розроблення Українським науково-дослідним і проектно-вишукувальним інститутом по землеустрою на початку 1990-х років у процесі проведення земельної реформи проектів формування територій і встановлення меж сільських і селищних рад. Ці роботи проводилися одночасно в межах всього адміністративного району. Розмежування території району на території рад здійснювалося, як правило, за межами землекористувань (колгоспів, радгоспів, лісгоспів, їх структурних підрозділів), а також підприємств, установ, організацій. До складу території ради включалися землі всіх категорій незалежно від їх цільового призначення. Графічні матеріали вказаних проектів (креслення меж територій, картосхема встановлення меж і креслення перенесення меж у

натуру) є вкрай важливими при здійсненні формування спроможних територіальних громад [141].

Встановлення меж укрупнених територіальних громад вимагає виконання великого обсягу проектних та вишукувальних робіт, пов'язано зі значними витратами фінансових ресурсів, потребує чималого часу. У зв'язку з вказаним чимало авторів пропонує скоротити обсяги робіт, спростити підходи до їх проведення, визначення меж здійснювати лише на картах відповідних масштабів не проводячи геодезичних робіт.

Аналізуючи перспективи реформування місцевого самоврядування, В.І. Нудельман вказує, наприклад, що роботи по встановленню меж, відповідно до Земельного кодексу, потрібно здійснювати на основі рішень генеральних планів і схем планування території районів [204]. Мета генплану, підкреслює він, – розроблення довгострокової стратегії ефективного використання території як важливішого ресурсу розвитку громади, аналізу взаємодії природи, виробництва і людини. Органам місцевого самоврядування важливо, що генеральний план виявляє існуючі та потенціальні конфлікти у розвитку громад, у використанні їх земель з метою проведення попереджувальних заходів.

Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» генеральний план є видом містобудівної документації на місцевому рівні, яка розробляється на територію міста, села, селища. Отже він може використовуватися лише при визначенні меж відповідних населених пунктів або ж територіальних громад, які функціонуватимуть в одному населеному пункті (це може бути м. Київ або окремі міста обласного значення). Більшість спроможних територіальних громад об'єднуюватимуть населення багатьох сіл, селищ, а можливо і міст), а також прилеглі до них території, оскільки місцеве самоврядування стане повсюдним. Межа населеного пункту і межа територіальної громади, як правило, неспівставні. Отже, генеральний план м. Києва як самостійної територіальної громади, матиме єдину стратегію територіального розвитку для населеного пункту і громади.

Якщо ж адміністративним центром громади, наприклад, буде місто обласного значення, а до складу цієї громади увійдуть інші населені пункти (села, селища, навіть міста районного значення), то кожний із названих населених пунктів буде мати свій генеральний план, а територія громади поза межами населених пунктів повинна охоплюватися розробленням інших видів містобудівної документа-

ції. У випадку розроблення генерального плану на всю територію спроможної територіальної громади, його склад, зміст і порядок складання повинні бути змінені з урахуванням перспективи організації та використання частини території громади, якою є землі поза межами населених пунктів. Містобудівна документація тоді мала б два види генеральних планів: генеральні плани населених пунктів та генеральні плани територіальних громад. Доцільність вказаного складно підтвердити.

Більш обґрунтованим було б розроблення не генеральних планів, а схем планування територіальних громад як цілісного містобудівного документа. Громада – це частина території адміністративного району, а за чинним містобудівним законодавством на частину території району така документація складається. Аналогічним чином такі схеми можна розробляти і на частини територій кількох районів, які увійшли до складу території об'єднаної громади. Схеми планування території громад повинні розроблятися в межах, що визначені затвердженням перспективним планом формування території об'єднаних територіальних громад.

Крім схем планування територіальних громад, повинні бути розроблені і схеми землеустрою з метою формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем, організації території сільськогосподарських і несільськогосподарських підприємств, організацій, установ, наукового обґрунтування можливого перерозподілу земель, екологізації землекористування, охорони земель міст, селищ, сіл, сільськогосподарських територій.

Межі адміністративно-територіальних одиниць, згідно зі статтею 173 Земельного кодексу України, встановлюються і змінюються за проектами землеустрою. Вказане стосується і меж сіл, селищ, міст, які згідно з чинною Конституцією України є одиницями адміністративно-територіального устрою держави. При встановленні їх меж використовуються генеральні плани населених пунктів.

Такою ж одиницею повинна стати і територія спроможної територіальної громади. Однак до внесення змін до Конституції України встановлення меж об'єднаних територіальних громад пропонується закріпити на законодавчому рівні шляхом розроблення самостійного проекту землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж громад. Склад, зміст вказаних проектів наведено у законопроекті № 4355 від 31.03.2016 р., який стосується розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами.

Щодо схем планування територій районів, то вони не визначені законодавством як основа для встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць. Однак їх матеріали і пропозиції щодо організації системи землекористувань бажано використовувати при обґрунтуванні доцільності об'єднання громад та формуванні їх територій.

Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, з метою забезпечення реалізації комплексу намічених завдань, передбачено визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці. Чіткі межі необхідно не лише для окреслення простору юрисдикції територіальних громад, а й для справляння плати за землю, ідентифікації земель і земельних ділянок у Державному земельному кадастрі для організації їх кількісного та якісного обліку, грошової оцінки земель, відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних з вилученням земельних ділянок для несільськогосподарських і лісогосподарських потреб тощо. Без виконання відповідних геодезичних робіт неможливо визначити координати точок повороту меж громади, щоб зафіксувати їх значення у кадастрі.

Не можна погодитися з твердженням Ю.І. Ганущака про те, що точність фіксацій меж не є критичною для органів влади – як державної, так і самоврядування, незважаючи на важливість встановлення самих меж. Тому немає нагальної потреби замовляти роботи із землеустрою, які є досить дорогими. Достатньо обмежитися переліком кадастрових номерів землекористувачів. Для визначення меж громад доцільно застосовувати топографічні карти масштабу 1:50 000, що дає межі маневру в 200 метрів [36].

Перелік кадастрових номерів землекористувачів, навіть якщо вказати їх площу, не може замінити кадастрових планів землекористувачів, які відображають просторові характеристики земельних ділянок. У кадастрі досі не існує даних на всі землеволодіння та землекористування. Частина інформації, що внесена до кадастру, відображена в місцевій системі координат, має багато неузгодженостей і навіть помилки. Сам перелік кадастрових номерів ніякої інформації для визначення меж територіальних громад не має. Але та частина кадастрової інформації щодо просторової ідентифікації земельних ділянок, яка відповідає встановленим вимогам, має достатню точність і визначається не графічним шляхом за топографічними картами, а одержана внаслідок проведених топографо-геодезичних робіт, безумовно повинна бути використана при розробленні проекту встановлення меж.

Пропозиція щодо застосування карт масштабу 1:50000 або інших масштабів для встановлення меж є неприйнятною. Навіть при розробленні перспективного плану формування спроможних громад використовують графічні матеріали масштабу 1:2000–1:10000, точність графічного визначення меж за якими у 5–25 разів вища, ніж на картах масштабу 1:50000. Однак розмір території об'єднаних громад у паспорті перспективного плану подається у квадратних кілометрах, тобто є орієнтовним.

Якщо, наприклад, розміри земельних ділянок у населених пунктах на підставі геодезичних робіт визначаються з точністю до 10 см, то за картами масштабу 1:50000, при середніх похибках у плановому положенні зображень об'єктів – 0,5 мм на карті цього масштабу, допустимі похибки у встановленні меж становитимуть до 25 м [298]. На підставі таких даних розробити доброякісний проект землеустрою щодо встановлення меж та вирахувати фактичний розмір території громади неможливо. Про встановлення цих меж у природі (на місцевості) не може бути й мови, як і про вирахування за графічними координатами площі земель громади, яка повинна затверджуватися. Вказана площа, у разі затвердження межі, вказується у гектарах з точністю до чотирьох знаків після коми.

До того часу, поки не буде внесено змін до Конституції України і об'єднані територіальні громади не будуть визначені одиницями адміністративно-територіального устрою держави, прийдеться розробляти проекти землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж спроможних територіальних громад (як окремий вид землепорядних робіт). Відмінність цього проекту землеустрою від проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць полягає насамперед у тому, що межа об'єднаної територіальної громади буде графічно визначена раніше, у процесі розроблення перспективного плану формування спроможних територіальних громад. Тобто у землепорядному відношенні перспективний план може вважатися ескізним (попереднім) проектом встановлення межі. Її остаточне положення буде визначатися на підставі відповідних топографо-геодезичних вишукувань. Визначатимуться координати точок повороту межі у єдиній загальнодержавній системі координат, а площа (територія) громади обраховуватиметься за координатами. Вказана інформація фіксуватиметься у Державному земельному кадастрі.

Особливістю вказаного проекту землеустрою є і те, що у процесі розроблення перспективного плану формування об'єднаних громад

повинні всіляко враховуватися бажання жителів, а також економічні, фінансові, соціальні, екологічні, інформаційні особливості територій. Погодження цього проекту значною мірою обумовлюється власним баченням жителями процесу формування об'єднаної громади при розгляді перспективного плану. Затверджені перспективні плани дозволять скоротити витрати часу на погодження межі із суміжними територіальними громадами.

Після внесення відповідних змін до Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою держави, замість проектів землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж територіальних громад будуть складатися проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць, які зараз розробляються відповідно до вимог статті 46 Закону України «Про землеустрій».

Зміст стратегічної діяльності ради об'єднаної територіальної громади буде визначено схемою планування її території – містобудівним документом, що є основою для регулювання участі у вказаній діяльності бізнесу та громадян [203]. З цією метою необхідно шляхом внесення відповідних змін до Державних будівельних норм «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження схем планування території району» (ДБН Б.1.1. –6:2007) затвердити редакцію аналогічних норм для схем планування територій громад.

Заходи, які мають бути синхронізовані в часі і передбачені вказаними схемами, повинні передбачати:

- формування механізмів солідарної відповідальності місцевої влади спільно з бізнесом та громадянами за долю своєї малої батьківщини;
- реальне забезпечення фінансової самодостатності об'єднаних громад, здійснення медичної та освітньої реформ;
- підвищення інвестиційної привабливості та екологічну реабілітацію територій;
- удосконалення системи внутрішньорайонних транспортних сполучень та кардинальне поліпшення якості місцевої мережі автомобільних доріг [203].

Відповідно до статті 43 Закону України «Про землеустрій» розробляються схеми землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць. Після затвердження проекту землеустрою щодо встановлення межі об'єднаної територіальної громади така схема повинна бути розроблена і на її територію. Державним агентством земель-

них ресурсів України 2. 10. 2013 р. (наказ № 395) затверджено Методичні рекомендації щодо розроблення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць. Застосування положень цього документа щодо землеустрою об'єднаних територіальних громад пов'язане з рядом особливостей. Основне призначення схеми землеустрою як передпроектного документа щодо обґрунтування розподілу земель з урахуванням перспектив розвитку галузей народного господарства в межах територіальної громади та їх потреб у землі, розселення населення і розвитку населених пунктів, необхідності формування природно-заповідного фонду та інших особливо охоронюваних територій зберігається незмінним. Забезпечення комплексного і взаємопов'язаного здійснення заходів територіального розвитку державного, регіонального, міжгалузевого і місцевого рівнів залишається одним із основних принципів розроблення вказаної схеми. Обґрунтованість і реальність пропозицій щодо раціонального використання й охорони земель, розвитку системи землекористування на основі поєднання державних і громадських інтересів та досягнення високих показників екологічної, економічної та соціальної ефективності є одним із основних завдань і цієї схеми землеустрою.

Відмінностями схеми землеустрою територіальної громади від схем землеустрою адміністративного району є: необхідність взаємопов'язаного вирішення питань розвитку населених пунктів на території об'єднаної громади; встановлення меж і можливих змін їх; забезпечення обґрунтованості перерозподілу земель не лише за галузевим принципом, а й з метою створення єдиного територіального простору, формування якого може призвести до зміни меж адміністративно-територіальних одиниць на районному рівні, але забезпечить умови для комплексного розвитку відповідної громади та для задоволення потреб її жителів; розвиток економіки та системи землекористування у територіальному відношенні повинні здійснюватися на умовах взаємопов'язаності базового рівня із регіональним рівнем, забезпечуючи при цьому внутрішньотериторіальну оптимізацію виробництва кожної конкретної громади; формування сільськогосподарських і несільськогосподарських землекористувань повинно підпорядковуватися відповідно до повноважень місцевого самоврядування щодо розпорядження землями за межами населених пунктів, необхідності реалізації завдань щодо збільшення кількості робочих місць, зростання надходжень коштів до бюджетів громад, вирішення соціальних проблем.

Вимагає змін і сучасна система управління земельними ресурсами країни. При цьому формування державної земельної політики і надалі залишиться одним із головних завдань Міністерства аграрної політики та продовольства, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерства екології та природних ресурсів. Серед міністерств – центральних органів виконавчої влади, що формують державну політику у галузі земельних відносин, основним повинно бути Міністерство аграрної політики та продовольства, оскільки сфера його безпосередньої діяльності – використання та охорона земель сільськогосподарського призначення – охоплює майже $\frac{3}{4}$ території держави – і є основою гарантування продовольчої безпеки країни.

Управління земельною реформою, регулюванням земельних відносин і реалізацію державної земельної політики повинен опікуватися центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. До його повноважень слід було б віднести: розроблення законодавчих і нормативно-правових актів для формування та реалізації державної земельної політики, організацію земельної реформи та землеустрою, ведення земельного кадастру на національному та регіональному рівні (Автономна Республіка Крим, області), здійснення державного контролю за використанням і охороною земель. Вказаний орган, крім центрального апарату, повинен мати територіальні органи в обласних центрах.

У зв'язку з децентралізацією влади, реформуванням місцевого самоврядування, зміною адміністративно-територіального устрою країни реалізація земельної політики на місцевому рівні (територіальні громади, райони), регулювання земельних відносин, ведення земельного кадастру, охорона земель, землеустрій, самоврядний і громадський контроль за використанням і охороною земель доцільно зосередити у відповідних виконавчих органах об'єднаних територіальних громад і адміністративних районів [194].

5.2. Земельно-господарський устрій міст і впорядкування їх територій для містобудівних потреб

На сучасному етапі ринкових перетворень у державі територія міст є одним із визначальних критеріїв міського розвитку. З одного боку, вона становить багаточільовий ресурс, що призначений для різних видів використання, а з другого – характеризується надзвичайною обмеженістю. Із запровадженням різних форм власності на

землю зайняття вільних земель для подальшого територіального зростання і розвитку міст значно ускладнилося, а в багатьох випадках стало неможливим взагалі.

Запровадження європейських стандартів соціальної захищеності населення та збалансованого еколого-економічного розвитку як держави в цілому, так і її окремих територій неможливе без сталого розвитку населених пунктів. Сталим за загальновідомою формулою вважається такий розвиток, при якому задоволення потреб у природних ресурсах сучасних поколінь не повинно становити під загрозу можливість майбутніх поколінь задовольнити в них свої потреби, коли будуть узгоджені екологічні, економічні та соціальні складові розвитку, коли техногенне навантаження не буде перевищувати можливість природного довілля до самовідновлення.

Соціально, екологічно та економічно збалансований розвиток населених пунктів повинен спрямовуватися на створення економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступного поколінь на основі раціонального використання ресурсів, переоснащення підприємств, удосконалення соціальної, виробничої та інженерної інфраструктури.

Серед ресурсів, які з найдавніших часів використовуються людством, земля є одним із основних. Конституція України (стаття 14) визначає землю як основне національне багатство, яке перебуває під особливою охороною держави. Територіальна охорона земель, забезпечення раціонального використання земельного простору, недопущення необґрунтованого антропогенного навантаження є найактуальнішими завданнями стратегії розвитку поселень.

Аналіз існуючого стану регламентації процесів планування та забудови населених пунктів свідчить, що нині існують досить суттєві проблеми, особливо щодо обґрунтування стратегії розвитку населеного пункту, як бази для складання генерального плану. Встановлення допустимих стандартів якості проживання (щільність забудови, мінімальні відстані до небезпечних об'єктів, нормування площ зелених насаджень, розташування рекреаційних зон тощо), орієнтується на мінімальні або середні показники. Реальний стан довілля, особливості соціокультурного розвитку конкретної території при складанні генеральних планів належним чином не враховується. Соціо-екологічний зонінг та планування земельно-господарського устрою населених пунктів, які б ураховували регіональні особливості кожної окремої території, до цього часу не стали обов'язковими при розробленні містобудівної і землевпорядної документації та її реалізації. [338]

У вітчизняній та зарубіжній літературі дослідженню багатоаспектних проблем удосконалення економічних важелів міського землекористування, збереження та використання землересурсного потенціалу населених пунктів приділяється багато уваги. Ці питання розглядали у своїх працях І.К. Бистряков, В.А. Голян, Б.М. Данилишин, Д.С. Добряк, В.В. Горлачук, Л.Я. Новаковський, В.І. Нудельман, А.Я. Сохнич, М.Г. Ступень, А.М. Третьак, М.А. Хвесик та ін. [14, 46, 47, 51, 59, 61, 69, 200, 304, 316, 317, 323, 339, 340].

Однак дослідження проблем прогнозування розвитку міського землекористування, грошової оцінки земель населених пунктів, удосконалення земельного устрою міст, впорядкування території для містобудівних потреб необхідно продовжити.

Як відомо, інструментом державного планування територій є відповідна містобудівна та землевпорядна документації. Одним із найактуальніших завдань її в сучасних умовах є запровадження найбільш раціональних засобів управління розподілом, використанням, забудовою та охороною земель. Це пов'язується не лише з реформуванням власності на землю, а й зі змінами площ, конфігурації, цільового призначення частини раніше сформованих земельних ділянок, що створює незручності для подальшого їх використання.

Згідно з чинним законодавством існують три рівні розроблення містобудівної документації: загальнодержавний, регіональний і місцевий [267]. На державному рівні планування територій провадиться шляхом розроблення відповідно до Закону «Про Генеральну схему планування території України» вказаної схеми та схем планування окремих частин території країни (кількох областей, узбережжя Чорного та Азовського морів, гірських територій Карпат тощо).

На регіональному рівні розробляються схеми планування території Автономної Республіки Крим, областей і районів. За рішенням відповідних органів виконавчої влади можуть складатися схеми планування окремих частин АРК, областей (районів).

Планування території на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення генеральних планів населених пунктів, планів зонування території і детальних планів територій.

Система планувальної містобудівної документації у країні тісно пов'язується із системою землевпорядної документації, що об'єднує також три рівні її розроблення.

Згідно із Земельним кодексом України та Законом України «Про землеустрій» [251] на державному рівні розробляються загальнодержавні програми використання та охорони земель; на регіональному –

регіональні програми використання та охорони земель Автономної Республіки Крим і областей; міст Києва та Севастополя; схеми землеустрою та техніко-економічного обґрунтування адміністративно-територіальних одиниць; проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.

Місцевий рівень землевпорядної документації містить проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок, проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб, проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів [251].

Генеральний план населеного пункту є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови населеного пункту. Однак за своїм змістом та юридичним статусом він не може залишатися основним документом, що регулює використання земель населеного пункту, у зв'язку з запровадженням у результаті проведеної земельної реформи різних форм власності на землю. Між генеральним планом і управлінською діяльністю у сфері землекористування міст, селищ, сіл утворилося невпорядковане правове поле. Воно продукує конфлікт приватних, громадських і державних інтересів, щодо розподілу та організації раціонального використання земель. Розроблення плану земельно-господарського устрою населеного пункту, як основного механізму та правової бази для регулювання земельних відносин, є визначальною передумовою розв'язання зазначеного конфлікту. План земельно-господарського устрою міста, селища, села, як відомо, складається відповідно до затвердженого генерального плану.

План зонування території складається також на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ) з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон. План зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтної організації.

Детальний план у межах населеного пункту уточнює положення генерального плану. Він розробляється з метою визначення планувальної організації і функціонального призначення території, просторової композиції і параметрів забудови та ландшафтної організації кварталу, мікрорайону, іншої частини території населеного пункту, призначених для комплексної забудови чи реконструкції.

Основним документом із землеустрою населених пунктів, за аналогією з генеральним планом, є план їх земельно-господарського устрою, який розробляється на весь населений пункт або на окрему його частину (район у місті, мікрорайон, зона, група кварталів тощо).

Складання планів земельногосподарського устрою населених пунктів передбачено статтею 39 Земельного кодексу України, статтею 16 Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» від 22. 12. 2006 р. № 525-V, статтею 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. №3038-VI. Ці плани повинні складатися відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22. 02. 2008 р. № 79 [248].

Незважаючи на вказане, Закон України «Про землеустрій» не передбачає такого виду землевпорядної документації взагалі. Аналогічними за змістом є проекти землеустрою щодо впорядкування території населеного пункту (стаття 53 Закону), який по суті дублює склад та порядок розроблення планів земельно-господарського устрою.

Суттєвим недоліком цих проектів є те, що згідно з ними передбачена можливість провадити формування земельних ділянок державної та комунальної власності. Загальновідомо, що у складі генеральних планів населених пунктів не вирішуються питання розміщення конкретних об'єктів будівництва. Тому функції щодо формування ділянок під непередбачені об'єкти виконати неможливо. Це підтверджено виконаною у Київському інституті земельних відносин науковою роботою «Розроблення пілотного проекту земельно-господарського устрою на прикладі двох мікрорайонів Деснянського району міста Києва» [293]. Необґрунтованим є і положення щодо складання переліку земельних ділянок (з кадастровими номерами, без кадастрових номерів, не наданих у власність тощо), тобто дублювання інформації, яка є у складі міського земельного кадастру.

У зв'язку з тим, що розроблення проектів розмежування земель державної та комунальної власності у 2012 р. було відмінено, передбачалось внесення інформації про всі земельні ділянки до складу проектів впорядкування території населених пунктів. Однак з 1 січня 2013 р., коли землі державної та комунальної власності визнано у країні розмежованими, відповідних змін до Закону «Про землеустрій» не внесено.

Вказане обумовило зміни до методики розроблення планів земельно-господарського устрою населених пунктів, яка була розроб-

лена у вказаному інституті після прийняття Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», з використанням матеріалів згадуваного пілотного проекту.

Плани земельно-господарського устрою складаються з метою здійснення організаційно-правових, інженерно-технічних та природоохоронних заходів щодо використання земель відповідно до цільового призначення, розподілу земель за формами власності та користування, забезпечення режиму землекористування в охоронних, санітарно-захисних зонах і зонах особливого режиму використання земель [74, с. 281–286].

Планами земельно-господарського устрою визначаються:

- розподіл земель за формами власності;
- межі охоронних і санітарно-захисних зон та зон особливого режиму використання земель із встановленням розмірів збитків власників землі і землекористувачів, обумовлених обмеженнями у землекористуванні;
- формування екомережі, меж округів і зон санітарної охорони курортів, джерел та об'єктів централізованого водопостачання, водоохоронних зон і прибережних смуг, об'єктів культурної спадщини та зон регулювання забудови, охоронних зон об'єктів природно-заповідного фонду, зелених зон тощо;
- заходи щодо забезпечення земельно-господарського устрою, їх обґрунтування, обсяги робіт, джерела фінансування, строки виконання.

План земельно-господарського устрою є основою для обґрунтування управлінських рішень щодо: передачі земельних ділянок у власність; надання їх у користування, у тому числі для реконструкції та заміни житлового фонду; вилучення земель, а також викупу земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності.

Згідно вихідних даних, які міститимуться у складі плану земельно-господарського устрою міста, здійснюватиметься обчислення розмірів податку на землю, орендної плати за використання земельних ділянок, платежів, пов'язаних з реалізацією земельно-правових угод.

Основою для розробки плану земельно-господарського устрою є документація із землеустрою, земельного та містобудівного кадастрів, матеріали генерального плану та інша містобудівна документація з використанням інформаційної бази екологічного, інженерно-геологічного, сейсмічного, гідрогеологічного обстежень, розвідувань та районувань.

План земельно-господарського устрою складається на строк дії генерального плану з визначенням етапів його реалізації відповідно до етапів, передбачених у генеральному плані, або ж на строки, що визначаються замовником при розробці земельно-господарського устрою на частину території населеного пункту.

Відповідно до Земельного кодексу України (стаття 19) та з урахуванням генерального плану розподіл земель у складі плану земельно-господарського устрою здійснюється за основним цільовим призначенням (категоріями земель).

Згідно з чинним законодавством планом земельно-господарського устрою встановлюється особливий режим використання земель у межах:

- санітарно-захисних зон об'єктів;
- зон санітарної охорони джерел та об'єктів централізованого водопостачання і водоочисних споруд;
- водоохоронних зон і прибережних смуг водних об'єктів;
- охоронних зон об'єктів культурної спадщини, а також зон регулювання забудови;
- охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду, зелених зон (парків, скверів тощо);
- зон руйнування земної поверхні, зсувів, підтоплення, інших небезпечних природних або антропогенних процесів.

Межі вказаних зон визначаються генеральним планом та спеціальними проектами, які розробляються згідно з законодавством.

Пріоритетним завданням розробки плану земельно-господарського устрою є:

- формування повних і всебічно обґрунтованих земельно-кадастрових і містобудівних даних для прийняття рішень щодо будівництва об'єктів, термінів його реалізації та необхідних для цього коштів;
- повне збереження і подальший розвиток природного комплексу, включаючи насамперед його зелені зони та насадження загальногосподарського користування, акваторії, природний ландшафт міста;
- організація збереження об'єктів архітектурної й історико-культурної спадщини та запобігання порушенням їх охоронних зон і зон археологічних досліджень;
- забезпечення комплексного розвитку земельних відносин, які повною мірою сприяли б задоволенню соціально-економічних потреб жителів міста, формуванню якісного екологічного середовища та його захисту.

Кадастрова карта населеного пункту складається на основі робочого плану (креслення) в масштабі 1:2000. Схема економіко-планувальних зон нормативної грошової оцінки земель складається в масштабі 1:10000. Схема екологізації землекористування розробляється в масштабі 1:10000.

Схема екологізації землекористування повинна відображати формування екомережі, поліпшення, освоєння, захист, рекультивуацію (консервацію) земель, заходи щодо збереження ландшафту, охорони природного комплексу тощо.

Особливості використання та напрями охорони земельного фонду формуються за функціональним призначенням, що визначається генеральним планом та іншою містобудівною документацією. Зокрема, на землях житлової та громадської забудови, землях промисловості, транспорту, оборони у складі плану земельно-господарського устрою позначаються: квартали (мікрорайони), промислові зони і території, що підлягають реконструкції, заміні житлового фонду та благоустрою; території і напрями зміни цільового призначення земель; частини земель громадської забудови, що упорядковуватимуться тощо. Встановлюються обмеження у використанні земельного фонду, порядок і обсяг компенсації власникам земель приватної власності у разі виникнення суспільної потреби у цих землях згідно з містобудівною документацією.

Додержання сталого землекористування на землях інших категорій полягатиме у забезпеченні: охорони лісових масивів і зелених насаджень загального користування; благоустрою берегів річок, озер та ставків, резервування найцінніших територій для подальшого їх заповідання; створення охоронних зон об'єктів природно-заповідного фонду; збалансованого забезпечення потреб населення міста в рекреаційних землях, збереження ландшафтного й біологічного різноманіття.

Орієнтовна вартість заходів щодо підвищення ефективності використання земельних ділянок, формування екомережі, освоєння земель, поліпшення їх якості, рекультивуації та консервації, забезпечення інженерного захисту, ліквідації підтоплення та вертикального планування, викупу земельних ділянок для суспільних потреб тощо розраховується за наявними розцінками або за аналогами.

Розроблення **проектів землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб** вперше визначено Законом України від 17.02.2011 р. № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності». У Законі вказується, що на підставі та з урахуванням поло-

жень затвердженого детального плану території може розроблятися проект землеустрою щодо впорядкування цієї території для містобудівних потреб, який після його затвердження стає невід'ємною частиною детального плану території. У цьому проекті землеустрою відповідно до положень детального плану території мають бути визначені межі і площі існуючих земельних ділянок та обґрунтовані пропозиції щодо формування нових земельних ділянок, встановлення їх цільового призначення та земельних сервітутів.

Детальний план території розробляється в межах населених пунктів на основі затвердженого генерального плану, плану зонування (за наявності) з використанням матеріалів земельного та містобудівного кадастрів. На основі положень генерального плану населеного пункту, плану земельно-господарського устрою (при наявності) та даних земельного і містобудівного кадастрів розробляється також і план зонування території (зонінг). За відсутності плану земельно-господарського устрою населеного пункту у складі зонінгу розробляється проект землеустрою щодо впорядкування території населеного пункту.

Наведені положення щодо складу детальних планів та планів зонування території свідчать про наявність суперечливих норм. Це стосується насамперед положення про те, що проект землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб є невід'ємною частиною детального плану території. За Законом України «Про землеустрій» вказаний проект є самостійним видом землеупорядкової документації і не може бути одночасно невід'ємною частиною містобудівної документації. У проекті землеустрою, що складений на підставі детального плану території, не можуть визначатися межі і площі існуючих земельних ділянок. Ці ділянки є сформованими і відображаються у матеріалах земельного кадастру. Отже, вказане не може бути метою проектів землеустрою. Що ж до розроблення у складі зонінгу проекту землеустрою щодо впорядкування території (у разі відсутності плану земельно-господарського устрою), то він не може бути складений у разі відсутності детального плану території (для населених пунктів). Формування конкретних земельних ділянок можливе лише відповідно до детального плану території і безпосередньо не пов'язується ні з планом земельно-господарського устрою, ні з планом зонування території.

Мета розроблення проекту землеустрою тісно пов'язана з метою складання детального плану території щодо формування землекористувань, функціонального призначення території, її ландшафтної

організації, виявлення обмежень, визначення параметрів забудови окремих ділянок, визначення місць розташування підприємств, установ, організацій, послідовності реконструкції існуючої забудови, об'єктів, що підлягають охороні відповідно до законодавства. Однак, ні в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності», ні в нормативно-правових актах щодо розроблення детальних планів, планів зонування території завдання цього проекту, його склад та зміст законодавчо не врегульовано. Вказана у містобудівних нормах мета проекту – визначення пропозицій щодо формування нових земельних ділянок і встановлення земельних сервітутів – фактично звужує зміст проекту до розгляду питань відведення земельних ділянок під будівництво об'єктів замість впорядкування території для містобудівних потреб. Отже обмежується його роль у системі документації з регулювання земельних відносин та здійсненні землеустрою.

Визначення мети вказаних проектів і їх складу урегульовано Законом України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. № 858-IV з наступними змінами. Як вказується у статті 51 цього закону, проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб розробляються в межах кварталу, мікрорайону, іншої частини території населеного пункту та за межами населеного пункту з метою формування земельних ділянок, на яких передбачається будівництво чи реконструкція об'єктів нерухомого майна. Таким чином, метою розроблення проекту землеустрою є лише формування земельних ділянок, на яких передбачається будівництво або реконструкція об'єктів. Встановлення сервітутів, що визначено містобудівними нормативно-правовими актами про детальні плани території, виключено. Опущено також комплекс завдань щодо функціонального призначення території, виявлення обмежень, ландшафтна організація, реконструкція існуючої забудови, з охорони об'єктів відповідно до законодавства. Отже, впорядкування території для містобудівних потреб обмежується лише формуванням земельних ділянок для забудови, що істотно спрощує суть містобудівної діяльності в цілому.

Проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб базуються на детальних планах територій (у межах населених пунктів) та проектах планування районів і схемах землеустрою (за межами населених пунктів), деталізують проектні рішення проектів планування, схем землеустрою, планів земельно-господарського устрою населених пунктів, детальних планів територій, проектів забудови до рівня **конкретних земельних ділянок**. Проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудів-

них потреб є основою для складання проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок.

Метою розроблення проектів землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб є реалізація таких завдань [74, с. 276–281]:

- деталізація і уточнення положень плану земельно-господарського устрою населеного пункту, частин його територій (мікрорайонів, кварталів, виробничих, інших зон тощо);
- розподіл території з визначенням місць розташування об'єктів, обсягів реконструкції забудови, містобудівних умов і обмежень, формування екомережі;
- обґрунтування потреби та місць розташування новоутворених земельних ділянок, формування їх меж та площі, встановлення зміни цільового призначення, визначення параметрів для розрахунку нормативної грошової оцінки земельних ділянок;
- складання плану організації території з метою її раціонального використання, вибору найбільш ефективного виду землекористування інвесторами, впорядкування меж землекористувань з ліквідацією недоліків, підготовки пропозицій щодо передачі, надання, вилучення, відчуження, обміну земельних ділянок;
- розробка пропозицій щодо поліпшення ландшафтів, організації благоустрою, охорони навколишнього природного середовища, уточнення містобудівних обмежень, визначення зон обмежень у використанні земель (земельних ділянок).

У межах населених пунктів проект землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб розробляється на окремі частини (планувальні елементи території), що мають цілісний планувальний характер. Такими планувальними елементами є район міста, мікрорайон, житловий квартал, територіальні зони (рекреаційні, виробничі, комунально-складські, спеціальні, транспортної та інженерної інфраструктури тощо). Як правило, проект землеустрою складається на територію, яка обмежується магістралями, вулицями, магістральними інженерними мережами, елементами ландшафту (водні об'єкти, ліси, об'єкти природно-заповідного фонду, рекреаційного та оздоровчого призначення).

Проект розробляється на паперових і електронних носіях на оновленій планово-картографічній основі в цифровій формі як набори профільних геопросторових даних у державній геодезичній системі координат і єдиній системі класифікації та кодування об'єктів планово-картографічної бази державного земельного кадастру.

Текстові матеріали проекту включають пояснювальну записку, розрахункові матеріали, матеріали обґрунтування проектних рішень.

Графічні матеріали до проекту складають:

- план існуючого використання території на топографічній основі у масштабі 1:500–1:2000 (у межах населеного пункту), виготовлений за матеріалами державного земельного кадастру;
- проектний план використання території на аналогічній топографічній основі;
- план обмежень (сервітутів) прав власності та користування землею.

Пояснювальна записка повинна містити:

- характеристики об'єкта (місцезонашування, адміністративний статус, площа, чисельність населення, житловий фонд, транспортна мережа, природно-кліматична характеристика, ґрунтовий покрив, гідрографія, рекреаційні та мінеральні ресурси, склад земель, нормативна грошова оцінка, історико-культурна спадщина, екологічний стан, наявність режимоутворюючих об'єктів, ареали та джерела забруднення, розміщення санітарно-захисних зон, розміщення водоохоронних та прибережних захисних смуг, актуальні проблеми містобудівного розвитку тощо);
- аналіз раніше розробленої та використаної документації із землеустрою і містобудування;
- інформацію про загальну кількість та площу земельних ділянок, переданих у власність, наданих у користування (у тому числі на умовах оренди), про землі, які не використовуються та землі, які використовуються без правовстановлюючих документів, зокрема землі запасу;
- інформацію про підстави надання земельних ділянок: за рішенням органів виконавчої влади; органів місцевого самоврядування; шляхом здійснення цивільно-правових угод; за рішенням суду тощо;
- аналіз зміни цільового призначення земель, видів права використання земельних ділянок (власність, постійне користування, оренда тощо);
- інформацію про території, де повинна здійснюватися реконструкція, заміна житлового фонду згідно до вимог статті 16 Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» та території реконструкції об'єктів промисловості, транспорту тощо;
- обґрунтування щодо організаційних, управлінських, проектних, інженерно-технічних, а також природоохоронних і санітарно-

гігієнічних заходів, спрямованих на організацію території для містобудівних потреб, освоєння, рекультивацию, поліпшення якості землі, її раціональне використання, охорону та захист від руйнівних процесів.

Проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок складаються у разі зміни цільового призначення земельних ділянок або формування нових земельних ділянок [182, с. 197–204]. Вказані проекти є найбільш масовим видом землеупорядної документації, особливо в межах міст. У зв'язку з тим, що розроблення детальних планів території не пов'язується у часі з потребами перерозподілу земель, зміст та склад проектів відведення земельних ділянок переобтяжений багаточисельною вихідною документацією, виготовлення якої займає багато часу, вимагає значних коштів, обумовлює розроблення відповідного проекту від півроку до двох років. До названих документів відносяться: дозвіл на розроблення проекту, довідка про наявність земель, нотаріально завірени копії правовстановлюючих документів на об'єкти нерухомості, акт приймання межових знаків, акт про перенесення в натуру меж охоронних, санітарно-захисних зон та зон санітарної охорони, перелік обмежень у використанні ділянок, викопіювання з кадастрової карти (плану), матеріали перенесення меж в натуру.

Слід зазначити, що акти про приймання межових знаків, перенесення в натуру меж всіляких зон, матеріали перенесення меж земельної ділянки включаються до складу проекту відведення ділянки передчасно, до прийняття рішення відповідного органу про відведення земельної ділянки або зміну її цільового призначення. Отже, власника або користувача за законом ділянки ще не існує, а особа підписує документи про приймання межових знаків, перенесення меж охоронних та інших зон тощо. На підставі цих документів провадиться державна реєстрація земельної ділянки і відкривається Поземельна книга на неї на неіснуючого власника (користувача). Потім, якщо відповідне рішення буде прийнято, до матеріалів державної реєстрації вносяться дані про власника (користувача) та про документи, які засвідчують право власності на ділянку та право постійного користування нею тощо.

Спрощення процедури відведення земельних ділянок для населених пунктів, на які складено генеральні плани, детальні плани та плани земельно-господарського устрою, може бути пов'язано лише із складанням проектів землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб. Оскільки в цих проектах буде здійснено

формування земельних ділянок відповідно до детальних планів, їх відведення не потребуватиме розроблення додаткових земельновідвідних проєктів. Вирішення питань передачі, надання, вилучення, зміни цільового призначення земель обмежуватимуться тоді строками між засіданнями рад або органів виконавчої влади, що прийматимуть відповідні рішення, тобто від півмісяця до місяця.

Обґрунтовуючими матеріалами для прийняття рішення про відведення ділянки буде клопотання замовника, згода на вилучення ділянки та викопіювання з матеріалів затвердженого проєкту землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб.

Процес набуття прав на землю стане прогнозованим, не вимагатиме надмірних коштів, дозволить запобігти корупції у сфері земельних відносин.

5.3. Оцінка ефективності міського землекористування

Незважаючи на суттєві негативні наслідки процесів урбанізації, міста залишаються і надалі перспективними для розвитку людства та охорони природних ресурсів. Негативний вплив міст на навколишнє середовище може бути значно обмежений шляхом належної організації в ньому виробництва, передусім не шкідливого, забезпечення раціонального землекористування та оптимізації використання інших природних факторів [51].

Міські землі в Україні використовуються в цілому неефективно. Невиправдано великі площі зайняті під промисловими об'єктами, землеємність яких перевищує у 2,5–2,7 рази аналогічні показники розвинутих країн [161]. Максимальна щільність населення в містах України у два рази нижча ніж у Європейських країнах. Плата за використання земельних ресурсів є значно нижчою ніж збори податків від праці та підприємництва, що суперечить практиці розвинутих країн.

Здійснення протягом тривалого часу необґрунтованої містобудівної політики обумовило екстенсивне використання міських територій та нераціональний розподіл їх усередині міст, розміщення і розвиток промислових зон і окремих об'єктів у центральних районах; формування житлових районів з обмеженим набором місць прикладення праці; загострення екологічних проблем, пов'язаних зі значним збільшенням кількості автомобілів та розміщенням шкідливих виробництв [32].

Зростання рівня ефективності міського землекористування пов'язується переважно з поверховістю забудови. Однак містобудівна ді-

яльність повинна мати своїм основним завданням покращення умов проживання населення, а не лише зростання рівня прибутковості території. Суспільна корисність, соціальні наслідки містобудівної діяльності при цьому повинні бути переважаючими. Для інвестора, який зацікавлений у максимізації прибутку та мінімізації витрат від експлуатації побудованого об'єкта, критерієм ефективності буде ефект у розрахунку на одиницю земельної площі. Для містобудівної ж діяльності обмеження щодо функціонального використання та навантаження території, на якій розташовується ця забудована ділянка є безперечним пріоритетом. Отже, поєднання і збалансованість вказаних складових ефективності: містобудівної та соціальної, а також інвестиційної може бути занадто складним, а іноді потребуватиме прийняття іншого рішення щодо розміщення конкретного об'єкта.

Ефективність функціонування міста, крім забезпечення містобудівних вимог, досягнення певного рівня економічної ефективності землекористування, характеризується рівнем задоволення населення житловою площею, культурно-побутового та транспортного обслуговування, ступенем інженерного облаштування, збереженням культурної спадщини, дотриманням природоохоронних і санітарно-технічних вимог тощо. Забезпечення рівноваги функціонування міста досягається системою обмежень землекористування і в значній мірі залежить від місця розташування об'єкта, його функціонального призначення, рівня ієрархії у системі поселень, впливу природних чинників.

Фактори, що обумовлюють функціональну доцільність і ефективність використання земельних ресурсів, О.С. Петраковська об'єднує у дев'ять груп: політичні; природні; соціальні; демографічні; економічні; історико-культурні; функціонально-планувальні; інженерно-транспортні [217]. Залежно від місця розташування земельних ділянок у системі поселень вона поділяє їх на чотири ієрархічні рівні. Першим рівнем пропонується вважати систему поселень у цілому. У цьому випадку враховується розташування їх у природно-кліматичній зоні, економічному районі, у загальній системі адміністративно-територіальних утворень. Місце розташування за цим поділом системи поселень поєднується з адміністративно-територіальним поділом.

Структура чинників змінюється на рівні конкретного населеного пункту. Основними ознаками населених пунктів, як відомо, є чисельність населення, народногосподарський профіль, адміністративно-політичний статус. Ці ознаки є однаковими для всієї території міста,

тобто за їх величинами можна порівняти лише міста між собою. Але ж у містах існують просторові сегменти, що розрізняються за планувальними, екологічними, ландшафтними відмінностями, рівнем освоєння та обслуговування території та іншими характеристиками. Місце розташування в конкретному просторовому сегменті міської території слугуватиме не лише об'єктом встановлення ефективності, а й визначатиме напрями використання землі, раціонального землекористування.

Наступним, третім, рівнем ієрархії доцільно вважати рівень адміністративно-планувального району міста, а четвертим – конкретне місце розташування (земельна ділянка) з її характеристиками.

З урахуванням вказаного, О.С. Петраковська прийшла до таких висновків:

- ефективне землекористування має забезпечувати сталий розвиток містобудівних систем у поєднанні з інвестиційною привабливістю;
- ефективність землекористування обумовлюється видом економічної діяльності та залежить від структури обмежень, що діють у місці його розташування;
- місце розташування має ієрархічну структуру і кожний рівень містить свою сукупність характеристик, що визначають його цінність [217].

Аналізуючи групи об'єднаних факторів, запропонованих О.С. Петраковською, що обумовлюють функціональну доцільність і ефективність використання земельних ресурсів, слід відмітити, що не всі із них однаковою мірою впливають на процеси визначення функціональної доцільності землекористування. Зокрема політичні та інженерно-транспортні фактори не справляють визначального впливу як на функціональну діяльність, так і на ефективність землекористування. Демографічні, історико-культурні та соціальні фактори, на наш погляд, повинні бути об'єднані в один напрям – соціальний. Група природних факторів, а також природоохоронна діяльність мають становити єдиний екологічний напрям. Функціонально-планувальні заходи (зонування та резервування територій, містоутворююча структура, параметри землекористування тощо) доцільно об'єднати у містобудівний напрям. Таким чином, визначення ефективності землекористування буде тісно пов'язане із структурою управління міськими територіями (економічний, екологічний, соціальний, містобудівний напрями).

Економічна наука трактує ефект як досягнутий результат у різних формах впливу – матеріальній, грошовій, соціальній тощо. Ефек-

тивність в цілому – це здатність створювати ефект, результативності процесу і вона визначається як відношення ефекту, результату до витрат, що забезпечили цей результат.

Ефективність землекористування досить широко використовується економічною наукою для характеристики процесу використання та охорони земель. Розрізняють економічну ефективність, ефективність інвестицій, соціальну ефективність, техніко-економічну ефективність, екологічну ефективність [182, 344].

Економічні процеси, що становлять суть економіки землекористування, досить складні і, як правило, не мають однозначних показників для оцінки. Ефективність землекористування можна досліджувати з різних позицій, в різних обсягах та режимі часу. Можна визначити показники ефективності заходів по поліпшенню землі з позицій народного господарства в цілому, при міжгалузевому перерозподілі земель, оцінити ефективність плати за використання землі залежно від її цінності, ефективності інвестицій в поліпшення, охорону, захист земель і природного навколишнього середовища в цілому.

Ефективність використання земель і здійснення землеохоронних заходів можна розглядати у різних адміністративно-територіальних утвореннях: області, районі, місті, селищі, селі, а також у районах міст; функціонально-планувальних зонах населених пунктів, групі підприємств, окремому підприємстві. Зазначене обумовлює необхідність диференціації показників економічної ефективності землекористування [196]. Вказані показники повинні базуватися на таких основних принципах:

- економічну ефективність необхідно оцінювати, виходячи із вимог економічних законів і законів природи, що обумовлюють встановлення системи економічних показників оцінки землекористування;
- при здійсненні оцінки економічної ефективності землекористування необхідно враховувати умови охорони земель, екологічні особливості конкретних територій, які б забезпечували сталий розвиток;
- розрахунок ефективності повинен базуватися на об'єктивності, однорідності та порівнянності загальноресурсних, галузевих, регіональних і місцевих показників;
- при визначенні рівня інвестиційної ефективності заходів щодо використання та охорони земель повинні враховуватися розміри інвестицій з державного та місцевих бюджетів, а також вкладення власників землі і землекористувачів [182, с. 122–123].

Очевидна необхідність досягнення високого рівня економічної ефективності міського землекористування, передусім прибутковості земель, не повинна обмежувати реалізацію заходів соціального спрямування, які обумовлюють якість життя міського населення. Розміщення комерційних об'єктів, що є найбільш прибутковими при оцінці варіантів використання земельних ділянок, не може бути критерієм оптимального розвитку цілісного міського середовища. Соціально значущі об'єкти, які визначають рівень суспільної інфраструктури (школи, лікарні, рекреаційні зони, транспорт тощо), житлове будівництво за рахунок підвищення стандартів на їх проектування, обґрунтованості розміщення та розвитку сфери обслуговування, повинні мати відповідне земельноресурсне забезпечення. Соціальна ефективність землекористування встановлюватиметься за показниками забезпеченості потреб населення у соціальних послугах. При цьому підвищення добробуту, рівня якості життя населення стане основним, інтегральним показником соціального розвитку міста.

Екологічна ефективність землекористування міст визначається за показниками збереження природного ландшафту, наявності та розвитку природно-заповідних територій і об'єктів, створення лісопарків і зелених зон, організації водоохоронних зон і прибережних смуг водних об'єктів, наявності джерел забруднення ґрунту та повітря, здійснення заходів щодо їх локалізації, проведення рекультивациі земель, захисту територій від забруднення, зсувів тощо.

Містобудівна діяльність, одним із основних завдань якої є організація науково обґрунтованого управління процесами розподілу, використання, забудови та охорони земель, має безпосередній вплив на ефективність використання території міст [257,123]. Містобудівна ефективність землекористування пов'язується з функціональним зонуванням території, додержанням стандартів, норм і правил забудови, організацією територіального простору міст (резервування земель, встановлення зон регулювання забудови, санітарно-захисних, санітарних, охоронних, територіальних зон тощо).

Нормування у містобудуванні розглядається як діяльність із встановлення системи обов'язкових якісних та кількісних показників, які кваліфікуються як державні стандарти, державні будівельні норми, державні санітарні правила [211, 135]. Серед нормативних документів, які встановлюють нормативи землекористування в містах особлива роль належить державним будівельним нормам «Планування і забудова міських і сільських поселень» – ДБН 360-92.**[201]. Спів-

ставлення цих нормативних показників із фактично встановленими величинами за видами регламентації щодо розподілу, використання та охорони території міста свідчатиме про ефективність містобудівної діяльності [112].

За функціональним призначенням і характером використання територія міста поділяється на сельбищну, виробничу та ландшафтно-рекреаційну [201, кн. 1, с. 106], функціонально-планувальні та територіальні зони (рис. 5.1).

До сельбищної території відносяться ділянки житлових будинків, громадських установ, будинків і споруд навчальних, проектних, науково-дослідних та інших закладів, внутрішньоселищна вулично-дорожня і транспортна мережа, а також площі, парки, сади, сквери, бульвари, інші об'єкти зеленого будівництва й місця загального користування.

Виробнича територія призначена для розміщення промислових підприємств і пов'язаних з ними виробничих об'єктів, у тому числі комплексів наукових установ з дослідними підприємствами, комунально-складських об'єктів, підприємств з виробництва та переробки сільськогосподарської продукції, санітарно-захисних зон промислових підприємств, споруд зовнішнього транспорту і шляхів позаміського й приміського сполучення, внутрішньоміської вулично-дорожньої і транспортної мережі, ділянки громадських установ і місць загального користування для населення, що працює на підприємствах міста.

До ландшафтно-рекреаційної території входять озеленені й водні простори у межах забудови міста і його зелені зони, а також інші елементи природного ландшафту. До її складу можуть входити також парки, лісопарки, міські ліси, ландшафти, що охороняються, землі сільськогосподарського призначення та інші угіддя, що формують систему відкритих просторів, курортні зони у містах, що мають лікувальні ресурси.

У межах сельбищної, виробничої та ландшафтно-рекреаційної територій міст формуються наступні взаємопов'язані функціонально-планувальні зони: зона громадських центрів; житлової забудови (житловий квартал (комплекс) і житловий район; сельбищний район (житловий масив); садибна забудова); зона озеленених територій загального користування; зона магістральної та вулично-дорожньої мережі; промислова зона; наукова і науково-виробнича зона; комунально-складська зона; зона лісів, лісопарків, інших озеленених територій; зона відпочинку і курортна зона.

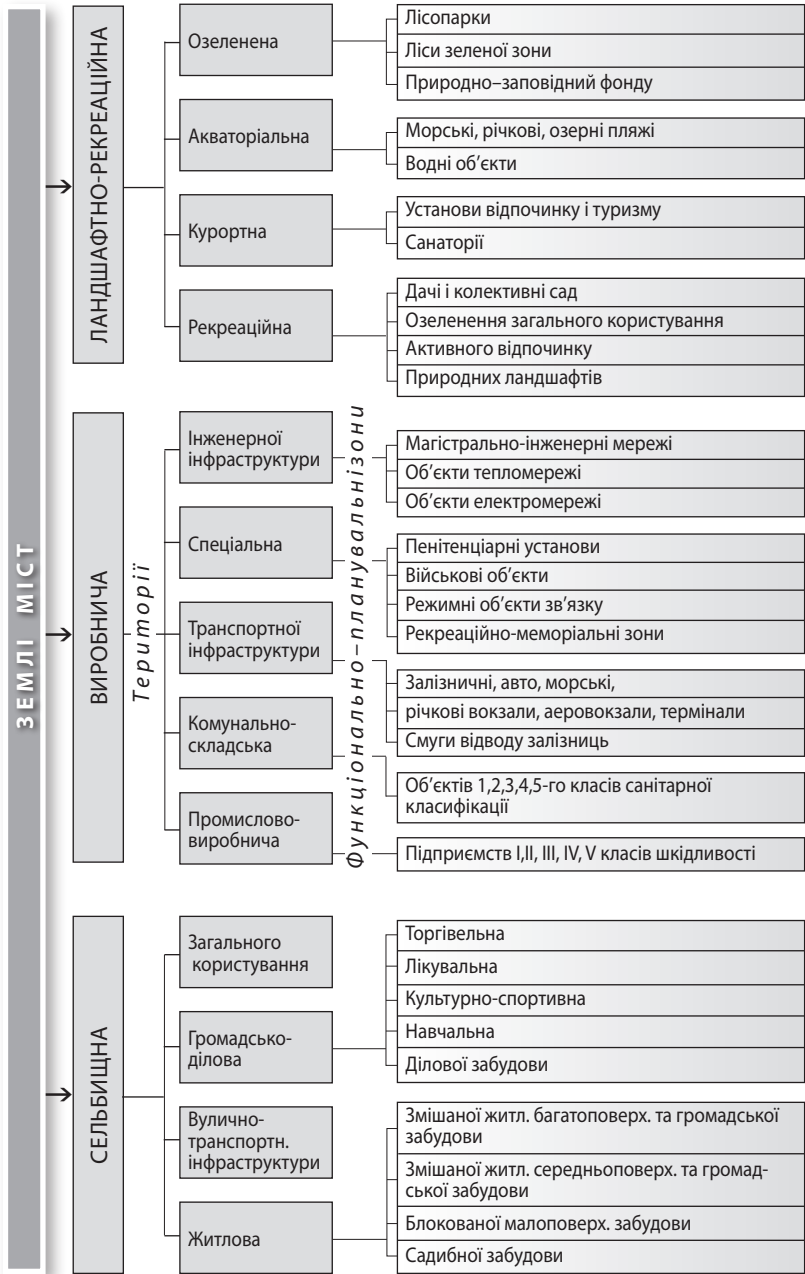


Рис. 5.1. Структура функціонального та територіального зонування міських земель

Для цілей нормативної грошової оцінки земель територія населених пунктів поділяється на економіко-планувальні зони, які поєднують однорідні ознаки і відрізняються зональною базовою вартістю земель.

Типи територіальних зон в межах населених пунктів встановлюються відповідно до видів використання території, об'єктів нерухомості і визначеного містобудівного регламенту. Для кожної територіальної зони, згідно з цим регламентом, визначаються переважні та допустимі види використання території, а також супутні види використання території. Згідно з Настановою про склад та зміст плану зонування території (зонінг) існує 11 типів територіальних зон [166].

Цінність ділянки міської території обумовлюється також її доступністю відносно житлових районів, місць прикладення праці, установ обслуговування загальноміського значення, місць масового відпочинку.

Територіальні громади міст, усе міське співтовариство в сучасних умовах вкрай зацікавлені в економічному зростанні свого міста, у суттєвому поліпшенні умов життя для всього міського населення. Тому міські ради спрямовують свою діяльність, передусім, на збільшення надходження коштів до міського бюджету, нарощування обсягів інвестицій, підвищення рівня привабливості міста. Однак основним джерелом фінансування інвестиційних проектів у містах зараз є приватні інвестиції. Представники приватного бізнесу, інвестуючи власні кошти у міське будівництво, зацікавлені в отриманні економічної вигоди, максимального прибутку від результатів своєї діяльності. Ефект їх діяльності, як відомо, значною мірою залежить від місць розташування земельних ділянок, що надаються для спорудження об'єктів, забезпеченості їх відповідною інфраструктурою, грошової оцінки ділянок та умов їх передачі у власність або надання в оренду.

Як правило, міські органи влади та представники приватного бізнесу знаходять шляхи погодження інтересів щодо відведення відповідних земельних ділянок. Однак у багатьох випадках, особливо коли в процесі проектування порушуються містобудівні або санітарні норми, жителі міст вдаються до масових форм протесту, блокують ведення будівельних робіт. Це стосується передусім земель сельбищних територій і об'єктів багатоповерхового житлового будівництва, що провадиться приватними інвесторами.

У містах є два основні напрями розвитку житлового будівництва:

на вільних від забудови територіях зі спорудженням нових інженерних мереж, інженерною підготовкою території під забудову, можливим зайняттям сільськогосподарських земель;

шляхом реконструкції забудови, з витратами на знесення існуючого житлового фонду та інших об'єктів, на компенсацію їх вартості, але з можливим використанням існуючої інженерно-транспортної інфраструктури.

Внаслідок містобудівної діяльності попередніх десятиліть значні площі у містах зайняті індивідуальним житловим будівництвом. Навіть у столиці це 3280 га землі, у той час як житлові масиви міста Оболонь і Троєщина займають разом 1720 га, а їх сукупне населення становить понад 600 тис. осіб. Ураховуючи, що вартість сотки землі на вторинному ринку у районах індивідуального житлового будівництва м. Києва сягає 50–100 тис. доларів США, викуп цих ділянок є надзвичайно витратною справою і малоперспективною у сучасних умовах.

Крім вказаних земель громадяни столиці використовують 1280 га для садівництва, 90 га – для дачного будівництва, 185 га – для експлуатації гаражів. Таким чином, під індивідуальну міську забудову використовується 4835 га або 20 % всієї сельбищної території міста. Це і є свідченням низької ефективності використання сельбищної території м. Києва.

Підвищення ефективності використання земель сельбищної території можна досягти шляхом розроблення проектів розподілу кварталу (мікрорайону) на прибудинкові території, забезпечивши при цьому реалізацію прав громадян на землю, яким багатоквартирний будинок належить на праві спільної власності, та оптимізацію використання територіального резерву з ущільненням забудови відповідно до діючих норм і правил, а також вирішенням питань озеленення та створення наскрізних проїздів.

Актуальною є проблема реконструкції існуючої житлової забудови, особливо у містах з гострим дефіцитом земель. Ліквідація непридатного житлового фонду дозволить вирішити проблему вивільнення екстенсивно забудованих територій. Там, де за умовами трудового тяжіння підвищення щільності нової забудови дозволить подолати нерівномірність розселення в окремих планувальних районах, реконструкція сприятиме збалансованому розвитку міста, поліпшенню транспортного обслуговування населення. У разі розміщення районів реконструкції поблизу основних інженерних мереж, об'єктів культурно-побутового обслуговування та озелених територій, ви-

трати на реконструкцію забудови на 8–10 % менші у порівнянні з затратами на спорудження нових міських масивів.

Ефективність землекористування сельбищних територій значною мірою може бути підвищена внаслідок реконструкції промислових зон. Землі частини з них використовуються екстенсивно, будівлі зношені, технологічні процеси є занадто застарілими. Резервом розвитку сельбищних територій у великих містах повинно стати також нарощування обсягів підземної урбаністики – будівництво паркінгів, об'єктів торгівлі, інженерних мереж тощо.

У складі виробничих територій міст найбільшу питому вагу становлять землі промисловості. Метою територіальної організації земель промисловості завжди вважалися мінімізація витрат на виробництво, у тому числі зменшення використання земельного ресурсу, а також збільшення обсягів випуску продукції та максимізація прибутку. Однак фактичний коефіцієнт забудови промислових районів нині становить 20–30 % або є у 2 рази нижчим нормативного рівня, а забудова промислових зон є переважно одноповерховою.

Ефективність використання земельних ділянок промисловими чи іншими виробничими підприємствами визначається за системою показників у розрахунку на одиницю земельної площі, за обсягами валової та реалізованої продукції, за сумарною (розгорнутою) площею об'єктів підприємства тощо.

Останнім часом запропоновано ряд інших методичних підходів щодо визначення цієї ефективності, зокрема за розмірами питомого суспільного прибутку та питомого підприємницького прибутку, які визначаються шляхом поділу суспільного або підприємницького прибутку на площу земельної ділянки, зайнятої підприємством.

Ефективність сільськогосподарського землекористування підприємств визначають системою натуральних або вартісних показників (урожайність, валова продукція, дохід тощо у розрахунку на 1 га), а екологічну ефективність – за питомою вагою еродованих і дефльованих площ, об'єктом втраченого ґрунту, вартістю недоодержаної продукції, втраченого від ерозії ґрунту та поживних речовин у ґрунті.

Існує модифікація підходів щодо визначення ефективності землекористування комерційних підприємств, в основі якої параметрами також є суспільний прибуток та підприємницький прибуток. Суспільний прибуток розраховується як вклад підприємства в економіку міста (орендна плата за землю та комунальне майно, заробітна плата працівників, внески підприємства до соціальних фондів, інші податки), а підприємницький прибуток визначається за кількістю вільних

коштів, які можуть бути вилучені із бізнесу (передані власникам) без втрат для діяльності підприємства.

В умовах забруднення повітря, води і ґрунтів, віддаленості населення міст від природних озелених територій, перенаселення, шуму та психоемоційного напруження рекреація розглядається як сфера реалізації потреб людини в системі його життєзабезпечення, як невід'ємна складова частина соціально-економічної політики держави і регіонів. Повне збереження природного комплексу міста, включаючи його зелені зони, акваторії, природний ландшафт; забезпечення довгострокового резервування земельних ділянок під об'єкти соціального, медичного, рекреаційного напрямів; збереження об'єктів історико-культурної та архітектурної спадщини та запобігання порушень їх охоронних зон і зон археологічних досліджень; захист території від підтоплення, затоплення, а оточуючого середовища від забруднення – становлять єдину систему заходів по збереженню ландшафтно-рекреаційного потенціалу, яка є однією із передумов формування **повноцінного** життєвого середовища та зростання капіталу здоров'я населення.

Ефективність використання ландшафтно-рекреаційних територій обумовлюється особливостями земельних ділянок щодо їх функціонального призначення: лікування, оздоровлення населення, відпочинку, організація туризму тощо. Показниками вказаної ефективності є ефект використання земель оздоровчого призначення, а також кількість рекреантів у розрахунку на одиницю площі за видами рекреаційних та ландшафтних об'єктів тощо.

Розвиток методології оцінки ефективності міського землекористування пов'язаний з дослідженнями С.І. Кабакової, яка запропонувала систему показників, що побудовані на засадах капіталоемності [108 с. 95–96]. Для оцінки **сельбищних територій** вони включають: щільність території («брутто»); розмір корисної площі (у метрах квадратних) у розрахунку на 1 га площі; щільність інженерної інфраструктури (мереж водопостачання, каналізації, тепло-, газо-, енергопостачання, зв'язку, дренажів, водостоків) у кілометрах на 1 га площі; щільність доріг у кілометрах на 1 га; розмір основних фондів у розрахунку на 1 га.

Для адміністративних, громадських і культурних центрів запропоновано такі показники: кількість населення, що відвідує ці центри у розрахунку на 1 га території; щільність мережі обслуговування (соціально-культурне призначення, торгівля, громадське харчування, побутове обслуговування) – кількість місць на 1 га території.

Ефективність використання земель **промислових територій** передбачає визначення таких показників: площу забудови у загальному балансі промислової території; співвідношення площ, що зайняті основним і обслуговуючим виробництвом, а також складським господарством; питому вагу санітарно-захисних, санітарних, охоронних зон, технічних зон і коридорів, кар'єрів у складі промислової території; кількість виробничих площ (розгорнутих) у розрахунку на 1 га; розмір основних фондів у розрахунку на 1 га; обсяг продукції у розрахунку на 1 га (у валовому вимірі та в основних натуральних показниках).

Ландшафтно-рекреаційні території міст характеризуються за такими показниками ефективності землекористування: кількість рекреантів на 1 га території в «піковий» сезон; пропускна здатність території за рік; вартість основних фондів у розрахунку на 1 га рекреаційної зони; частка територій, покрита лісом; протяжність пляжів і водойм у розрахунку на 1 га рекреаційної зони, питома вага забудованих площ у загальному балансі території рекреаційної зони; щільність мереж обслуговування рекреаційної зони у розрахунку на 1 га (за основними видами).

Частина наведених показників безпосередньо не може відображати рівень економічної ефективності землекористування, але є вкрай важливою для встановлення соціальної ефективності (обслуговування населення підприємствами, установами адміністративних, громадських, культурних центрів; щільність мережі соціального призначення – об'єктів культури, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, організація відпочинку жителів тощо).

Як відомо, потреба у території для розміщення об'єктів пов'язана з науковою обґрунтованістю відповідних нормативів для різних видів будівництва. Економія земель для розміщення житлових масивів, промислових об'єктів, розвитку інженерної і транспортної інфраструктури можлива лише за умови мінімізації потреб як сільбищної, так і промислових територій міст.

Однак це не стосується елементів природного ландшафту, об'єктів заповідання та лікування населення, які повинні максимально зберігатися, а розмір окремих (природнозаповідний фонд, курортні зони тощо) не повинен нормуватися і бути показником ефективності землекористування. Саме потреба збереження заповідних і курортних територій, інших цінних об'єктів природоохоронного, рекреаційного та історико-культурного призначення повинна бути вирішальною при розподілі земель.

Диференціація та оцінка міських земель за їх капіталоємністю, як показала практика, обмежує та затрудняє розроблення обґрунтованих рекомендацій щодо розташування об'єктів у плані міст за функціональним принципом.

Запровадження у містобудівне проектування методів кваліметрії міського плану (Г.А. Заблоцький, А.П. Осітнянко) розширило можливості використання диференціації міських територій за їх містобудівною якістю. Створено методичну базу для розв'язання проблеми визначення комплексної ефективності використання міських територій на основі методів функціонально-планувального регулювання [105, 206]. У зарубіжній літературі функціонально-територіальні аспекти ефективності використання міського простору пов'язуються в основному з економічною (рентною) стороною процесу (Дж. Форрестер, Д. Еккерт, П. Мерлен) [330, 89, 148].

З урахуванням низки досліджень методології комплексної містобудівної оцінки території міст А.М. Плешкановська запропонувала структуру критеріїв ефективної функціонально-планувальної організації міського плану, що базується на нормативному та оптимізаційному підходах [221, с. 91–99]. Основою критерію інтенсивності використання **локальних територій** (нормативний підхід) є такі показники: коефіцієнт забудови, щільність населення, щільність основних фондів, щільність вартості основних фондів, локальна щільність основних фондів, коефіцієнт використання підземного простору, середня поверховість, характеристика стану основних фондів – фізичний, функціональний (моральний) та зовнішній (економічний) зноси та динаміка рентабельності.

Ефективність використання **території міста** (оптимізаційний підхід) базується на оптимізації таких показників: мінімізація комунікаційного радіусу міста, мінімізація витрат часу на пересування, оптимізація лінійної щільності розселення, мінімізація енерговитрат, функціонально-просторова цілісність, поліфункціоналізація використання території міського плану.

Реалізація цих підходів безпосередньо пов'язана з керованістю процесу забудови території, складовою частиною якої є забезпечення раціональної системи землеволодіння та землекористування. Отже на локальному рівні застосовується система показників, яка характеризує інтенсивність використання землі (нормативний підхід), а для території міста в цілому – оптимізаційна система, що функціонує на принципах мінімізації показників. Такий підхід забезпечує формування раціональної організації міського простору на основі опти-

мального взаєморозміщення елементів функціональних зон та здійснення інших заходів, які створюють умови керованості забудовою міської території.

Система показників, що характеризують ефективність землекористування є різною на державному (національному), регіональному, місцевому та локальному рівнях. Диференціація показників, що повинні бути взаємопов'язаними, здійснюється з урахуванням структури земельного фонду, умов охорони земель, екологічних особливостей землекористування. Загальноресурсними показниками використання землі як природного ресурсу є коефіцієнти сільськогосподарської освоєності території, розораності земель, лісистості та рівня урбанізованих і індустріальних територій. Співвідношення їх величин з відповідними обґрунтованими нормативами для конкретних регіонів і районів свідчить про ефективність землекористування. За вказаними показниками доцільно визначати ефективність використання земель держави в цілому, регіонів (Автономної Республіки Крим, областей, районів).

Галузеві показники ефективності характеризують оцінку використання земель сільськогосподарського та лісгосподарського призначення, водного фонду та промисловості, особливо охоронюваних територій (заповідні, оздоровчі, рекреаційні, історико-культурні) і відрізняються один від одного за критеріями встановлення. Загалом для галузей, у яких земля – засіб виробництва – сільське та лісове господарства, основним критерієм є вихід сільськогосподарської та лісгосподарської продукції у розрахунку на одиницю площі за умови додержання екологічних вимог користування землею. Для промисловості, транспорту, зв'язку тощо, функціонування яких пов'язане із землею як базисом виробництва, показники оцінки землекористування оцінюються щільністю забудови, обсягами випуску продукції на одиницю площі, площею основних і допоміжних приміщень (розгорнута площа) у розрахунку на 1 га території.

Особливістю населених пунктів є те, що в їх межах, крім земель громадської та житлової забудови, розташовуються земельні ділянки лісгосподарського та сільськогосподарського призначення, водного фонду, промисловості, транспорту, енергетики, оборони, природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Отже за основним цільовим призначенням у містах, а також у частині селищ наявні землі всіх дев'яти категорій земельного фонду країни. Тому оцінка ефективності їх використання може бути розрахована за тими самими галузевими показниками, що

встановлені для аналогічних земельних ділянок різного цільового призначення (категорії земель) за межами населених пунктів.

За напрямками управління міськими територіями – економічним, соціальним, екологічним, містобудівним розрізняють економічну, соціальну, екологічну та містобудівну ефективність землекористування, яка характеризує оцінку земель міста в цілому та його функціонально-планувальних зон. Критеріями показників вказаних видів оцінки є відповідні прямі рівні економічного, соціального, екологічного та містобудівного ефектів, а також пов'язані з ними фактори, абсолютні показники яких у всіх випадках встановити неможливо.

За функціональним призначенням і характером використання міські території, як відомо, поділяються на сельбищну, виробничу та ландшафтно-рекреаційну, а також на функціонально-планувальні та територіальні зони. Цим територіям притаманні конкретні показники оцінки ефективності землекористування, що базуються на капіталомісткості, забезпеченості населення мережею обслуговування, щільності території та забудови, рекреаційної цінності території тощо.

Критеріями оцінки функціонально-планувальної організації вказаних частин міста, груп підприємств і окремих землекористувань (локальний рівень) мають бути такі показники: коефіцієнт забудови, щільність основних фондів і їх вартості, коефіцієнт використання підземного простору, середня поверховість, стан основних фондів тощо.

Ефективність землекористування міст в цілому слід визначати також за рівнем оптимізації показників: мінімізація середнього комунаційного радіусу міста та витрат часу на пересування; оптимізація лінійної щільності розселення, багатофункціональність використання земель.

Таким чином, ефективність землекористування міст повинна визначатися за такими показниками:

- на загальному рівні – за галузевими (для окремих категорій земель); за напрямками управління міською територією – економічна, соціальна, екологічна, містобудівна ефективність; за комплексом оптимізації функціонально-планувальних факторів;
- на локальному рівні – для земель району міста, функціональних територій, функціонально-планувальних зон, територіальних зон, групи підприємств, окремих землекористувань.

Список використаних джерел

1. *Адміністративно-територіальний устрій України за станом на 01.03.2016 р.* / Управління по зв'язках з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування Апарату Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.
2. *Адаптація методики встановлення прибудинкових територій на прикладі кварталів 66:198; 69:064; 85:349 міста Києва: звіт про наук.-досл. роботу/ Л.Я. Новаковський, М.А. Олещенко, І.О. Новаковська* [та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2013. – 65 с.
3. *Аксёнова Е.Г.* Организационно-экономический механизм планирования городского землепользования / Е. Г. Аксёнова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-ekonomicheskij-mehanizm-planirovaniya-gorodskogo-zemlepolzovaniya>
4. *Алимов О.М.* Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення: [монографія] / О.М. Алимов, А.І. Даниленко, В.М. Трегобчук та ін. – К.: Об'єднаний інститут економіки НАН України, 2005. – 540 с.
5. *Андрейцев В.І.* Земельний кодекс України: [наук.-практ. коментар] / В.І. Андрейцев [та ін.]; заг. ред. В.І. Семчик; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київ. ун-т права. – К.: Ін-Юре, 2003. – 676 с.
6. *Андрейцев В.І.* Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні: [навч.-практ. посіб.] / В.І. Андрейцев; Київський національний ун-т імені Тараса Шевченка. Юридичний факультет. – К.: Істина, 1999. – 319 с.
7. *Анохин С.А.* Административно-правовой механизм в сфере использования и охраны земель / С.А. Анохин // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 5. – С. 86–92.
8. *Антипов А.В.* Организация и оценка эффективности землепользования и землевладения / А.В. Антипов, С.И. Носов. – М.: РЭА, 2000. – С. 175.
9. *Бабміндра Д.І.* Ринок землі: видимі й приховані ризики / Д.І. Бабміндра // Землевпоряд. вісн. – 2008. – № 1. – С. 9–10.
10. *Бабміндра Д.* Проблеми регулювання земельних відносин та діяльність органів місцевого самоврядування / Д. Бабміндра, В. Сліпчук, О. Євграфов, Т. Єлефтеріаді // Землевпоряд. вісн. – 2006. – № 4. – С. 31–34.

11. *Беженар Г.М.* Земельне право України: [підруч.] / Г.М. Беженар [та ін.]; ред. О.О. Погрібний, І.І. Каракаш; Одеська національна юридична академія. – К.: Істина, 2003. – 446 с.
12. *Беленький В.Р.* Многоукладное землепользование России: концепция земельных преобразований и управление земельными ресурсами / Лойко П.Ф. – М.: Былина, 2001. – 170 с.
13. *Бистряков І.К.* Деякі інституціональні аспекти земельних відносин в Україні: стан та напрямки вдосконалення: [наук. видання] / І.К. Бистряков, О.С. Новоторов, Т.С. Ніколаєнко, О.О. Кучер, В.М. Будзяк. – К.: НАН України, РВПС України, 2002. – 134 с.
14. *Быстряков И.К.* Эколого-экономические проблемы развития производительных сил: теоретические и методологические аспекты / И.К. Быстряков; под ред. С.И. Дорогунцова. – К.: ООО «Международ. фин. агентство», 1997. – 255 с.
15. *Быстряков И.К.* Рента как инструмент управления экономическим пространством / И.К. Быстряков // Актуальні проблеми формування рентної політики в сучасних умовах: тез. доп.; Міжнар. наук.-практ. конф., 17 трав. 2007 р. – К.: РВПС України НАН України, 2007. – Ч. 2. – С. 5–10.
16. *Блейхман А.Б.* Правовое обеспечение рационального использования земель при планировке населённых пунктов / А.Б. Блейхман // Правоведение. – 1982. – № 1. – С. 48–52.
17. *Борисова В.А.* Екологічні основи природокористування в АПК / В.А. Борисова. – Суми: Довкілля, 2004. – 128 с.
18. *Боровий В.* Впровадження концепції зонінгу в малих та середніх населених пунктах – шлях до інвестицій в Україну / В. Боровий, О. Зарицький // Землевпоряд. вісн. – 2015. – № 1. – С. 27–31.
19. *Боровий В.* Роль земельно-кадастрової інвентаризації у зонуванні земель населених пунктів / В. Боровий, О. Зарицький // Землевпоряд. вісн. – 2013. – № 6. – С. 33–36.
20. *Бредіхін О.О.* Еколого-економічні механізми охорони та відтворення сільськогосподарських земель: автореф. дис на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.06 «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища» / О.О. Бредіхін; НАН України, ДУ «Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». – К., 2013. – 20 с.
21. *Будзяк В.М.* Економіко-правова сутність відносин власності на землю / В.М. Будзяк; голов. ред. О.П. Степанов // Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право): наук. журнал. – Вип. 1. – К.: НАУ, 2003. – С. 114–117.
22. *Будзяк В.М.* Сільськогосподарське землекористування (економіко-екологічні та управлінські аспекти) / В.М. Будзяк; за наук. ред. С.І. Дорогунцова. – К.: Оріяни, 2006. – 488 с.

23. Будзяк В.М. Соціально-економічні заходи сталого несільськогосподарського землекористування / В.М. Будзяк // *Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України*. – 2014. – № 2. – С. 41–47.
24. *Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI* // *Відомості Верховної Ради України*. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
25. *Визначення особливо цінних земель в місті Києві та розробка схеми розміщення таких земель.: звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0207U002256/ [Л.Я. Новаковський, В.О. Леонець, А.М. Третяк, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин*. – К., 2006. – 75 с.
26. *Веклич О.О. Економічний механізм природокористування: аналіз дієвості / О.О. Веклич // Вісн. НАН України*. – 2001. – № 8. – С. 35–41.
27. *Великий тлумачий словник сучасної української мови / В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв та ін.; за ред. В.Т. Бусела*. – К.: Ірпінь: ВТФ Перун, 2001. – 1440 с.
28. *Вишневецький В.І. Забруднення атмосферного повітря в Києві протягом 1991–2010 рр. / В.І. Вишневецький, І.А. Колісник // Укр. геогр. журн.* – 2011. – № 3. – С. 57–61.
29. *Віскузі В.Кіп. Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика / В.Кіп. Віскузі, Джон М. Вернон, Джозеф. Е. Гарингтон (мол.); пер. з англ. наук. ред. пер. та авт. передм. О. Кілієвич*. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 1047 с.
30. *Власов В.І. Використання земельних ресурсів у країнах – основних виробниках сільськогосподарської продукції / В.І. Власов // Економіка АПК*. – 2007. – № 4. – С. 152–154.
31. *Габрель М.М. Землеоціночна складова в розробці генеральних планів міст / М.М. Габрель // Регіональна економіка*. – 2002. – № 1. – С.280–284.
32. *Габрель М.М. Просторова організація містобудівних систем / М.М. Габрель*. – К.: Видавничий дім А.С.С., 2004. – 400 с.
33. *Гайдуцький П.І. Земля: власність, оренда, рента / П.І. Гайдуцький, А.М. Стельмашук*. – К.: Урожай, 1994. – 184 с.
34. *Галушкіна Т.П. Екологічний менеджмент в Україні / Т.П. Галушкіна // Економіка України*. – 1999. – № 6. – С.78–83.
35. *Галушкіна Т.П. Пріоритети екологозбалансованого природокористування як ідеологічної платформи національної екологічної доктрини України / Т.П. Галушкіна, Л.М. Грановська // Екологічний вісн.* – 2007. – № 5 (45). – С. 18–19.
36. *Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / [Ю. Ганущак. – К.] // Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»*. –К.: ТОВ «Софія-А.», 2013. – 160 с.
37. *Гаража О. Роль земельно-кадастрової інвентаризації у зонуванні земель населених пунктів / О. Гаража // Землевпоряд. вісн.* – 2014. – № 12. – С. 43–47.

38. *Геєць В.М.* Моделі і методи соціально-економічного прогнозування: Підруч. / В.М. Геєць, Т.С. Клебанова, О.І. Черняк та ін.. – Х.: ВД «ІНЖЕК», 2005. – 396 с.
39. *Геєць В.М.* Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В.М. Геєць; Ін-т економіки та прогнозування НААН України. К., 2009. – 864 с.
40. *Герасимчук З.В.* Трансформація інституціонального механізму природокористування в умовах глобалізації: екологічні імперативи та системні суперечності: [монографія] / З.В. Герасимчук, І.М. Вахович, В.А. Голян, А.О. Олексюк. – Луцьк: Надстир'я, 2006. – 228 с.
41. *Гнаткович Д.І.* Організація і планування робіт по землевпорядкуванню / Д.І. Гнаткович. – Львів: Світ, 1992. – 216 с.
42. *Головатюк М.С.* Охорона земель в умовах трансформації земельних відносин / М.С. Головатюк // Землевпоряд. вісн. –2005. – № 3. – С. 4–7.
43. *Голубець М.А.* Геосоціосистемологія / М.А. Голубець. – Львів, 2013. – 264 с.
44. *Голубець М.А.* Екосистемологія / М.А. Голубець. – Львів, 2000. – 316 с.
45. *Голян В.А.* Земельне оподаткування у сучасних умовах: інституціональні бар'єри та нові пріоритети / В.А. Голян // Агросвіт. – 2008. – № 7. – С.5–10.
46. *Голян В.А.* Плата за природні ресурси в умовах децентралізації: інвестиційний аспект / В.А. Голян// Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 7. – С. 7–16.
47. *Горлачук В.В.* Проблеми інноваційного розвитку землекористуванням на сучасному етапі / В.В. Горлачук, А.В. Стрюченко // Економіка АПК. – 2007. – № 12. – С. 23–28.
48. *Горлачук В.В.* Управління землекористуванням: [підручник] / В.В. Горлачук, О.М. Гаркуша, В.Г. В'юнта ін.: за ред. В.В. Горлачука. – Миколаїв: Іліон, 2006. – 376 с.
49. *Гофман К.Г.* Экономическая оценка природных ресурсов / К.Г. Гофман. – М.: Экономика, 1980. – 234 с.
50. *Грановська Л.М.* Рациональне природокористування в зоні еколого-економічного ризику: [монографія] /Л.М. Грановська. – Херсон, 2007. – 500 с.
51. *Гусаков В.* Регулювання використання і забудови територій населених пунктів (зонінг). Зміст та методика: довідник / В. Гусаков, У. Валетта, В. Нудельман, О. Вашкулат. – К., 1996. – 85 с.
52. *Гутаревич Ю.Ф.* Екологія та автомобільний транспорт / Ю.Ф. Гутаревич, Д.В. Зеркалов, А.Г. Говорун. – К.: Арістей, 2006. – 292 с.
53. *Гуторов А.О.* Оцінка земельних ресурсів та ефективність інвестицій: [монографія] / А.О. Гуторов. – Х.: Харк. нац. аграр. ун-т, 2006. – 368 с.
54. *Гуцуляк Г.Д.* Методологічні та методичні засади оптимізації природокористування і землекористування / Г.Д. Гуцуляк, Ю.Г. Гуцуляк // Збалансоване природокористування. – 2016. – № 2. – С.82–87.

55. *Гуцуляк Г.Д.* Прогнозування організації сталого розвитку землекористування на сільських територіях / Г.Д. Гуцуляк. – Чернівці: Прут, 2012. – 182 с.
56. *Гуцуляк Г.Д.* Рекомендації щодо принципів екополітики забезпечення збалансованого розвитку природокористування / Г.Д. Гуцуляк. – Косів, 2016. – 22 с.
57. *Гуцуляк Г.Д.* Сталий розвиток землекористування: методологічні аспекти управління: [монографія] / Г.Д. Гуцуляк. – Чернівці: Прут, 2010. – 156 с.
58. *Гуцуляк Ю.Г.* Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки / Ю.Г. Гуцуляк. – Чернівці: Прут, 2002. – 124 с.
59. *Данилишин Б.М.* Економіка природокористування: [підруч.] / Б.М. Данилишин, М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К.: Кондор, 2009. – 465 с.
60. *Данилишин Б.М.* Рентна політика в Україні / Б.М. Данилишин, В.С. Міщенко. – К.: ЗАТ «Нічлава», 2004. – 68 с.
61. *Данилишин Б.М.* Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка: навч. посіб. / Б.М. Данилишин, Д.В. Клиновий, Т.В. Пепа; за наук. ред. Б.М. Данилишина. – Ніжин: ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2007. – 688 с.
62. *Данкевич А.Є.* Світовий досвід оренди земель / А.Є. Данкевич // Економіка АПК. – 2009. – № 3. – С. 138–144.
63. *Дехтяренко Ю.Ф.* Регулювання земельних відносин у місті / Ю.Ф. Дехтяренко, О.І. Драпівський, І.Б. Иванова. – К.: Основи, 1997. – 142 с.
64. *Дехтяренко Ю.Ф.* Методичні основи грошової оцінки земель в Україні: [навч. посіб.] / Ю.Ф. Дехтяренко, М.Г. Лихогруд, Ю.Н. Манцевич, Ю.М. Палеха. – К.: Профі, 2007. – 624 с.
65. *Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні.* – К.: Нова Україна. Інститут стратегічних досліджень. – 2015. – 44 с.
66. *Эккерт Дж.К.* Оценка земельной собственности / Дж. К. Эккерт; пер. с англ. – М.: Красная гора, 1990. – 63 с.
67. *Дикань В.Л.* Основы экологии и природопользования: [учеб. пособие] / В.Л. Дикань, А.Г. Дейнека и др. – Харьков: ООО «Олант», 2005. – 384 с.
68. *Добровольные руководящие принципы ответственного управления владением и использованием земельными, лесными и рыбными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности* / ФАО. – Рим: ФАО, 2012. – 42 с.
69. *Добряк Д.С.* Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах / Д.С. Добряк, Д.І. Бабміндра. – К.: Урожай, 2006. – 336 с.
70. *Добряк Д.С.* Ефективність екологобезпечного користування землями України в ринкових умовах / Д.С. Добряк, В.М. Будзьяк, О.С. Будзьяк // Економіка України. – 2013. – № 7. – С. 83–94.

71. *Добряк Д.С.* Класифікація сільськогосподарських земель як наукова передумова їх екологобезпечного використання / Д.С. Добряк, О.П. Канащ, Д.І. Бабміндра, І.А. Розумний. – К.: Урожай, 2009. – 464 с.
72. *Добряк Д.С.* Класифікація та еколого-безпечне використання сільськогосподарських земель / Д.С.Добряк, О.П. Канащ, І.А. Розумний. – К.: Інститут землеустрою УААН, 2001. – 307 с.
73. *Добряк Д.С.* Проблеми сучасного землеустрою в Україні / Д.С. Добряк // Землевпоряд. вісн. – 2012. – № 1. – С. 30–35.
74. *Довідник із землеустрою* / за ред. Л.Я. Новаковського. – 4-те вид., перероб. і доп. – К.: Аграр. наука, 2015. – 492 с.
75. *Довкілля України 2006* / за ред. Ю.М. Остапчука // Стат. зб. – К.: Держстат. – 2007. – 243 с.
76. *Довкілля України 2010* / за ред. Н.С. Власенка // Стат. зб. – К.: Держстат. – 2011. – 205 с.
77. *Дорогунцов С.І.* Екосередовище і сучасність. Т. 8: Природно-техногенна безпека: [монографія] / С.І. Дорогунцов, М.А. Хвесик, Л.М. Горбач, П.П. Пастушенко – К.: Кондор, 2008. – 528 с.
78. *Дорогунцов С.І.* Оптимізація природокористування: У 5 т.: [навч. посіб.]. Т. 1: Природні ресурси: еколого-економічна оцінка / С.І. Дорогунцов, А.М. Муховиков, М.А. Хвесик. – К.: Кондор, 2004. – 291с.
79. *Дорош Й.М.* Еколого-економічні імперативи реформування земельних відносин в умовах ринку / Й.М. Дорош, О.С. Дорош // Землевпоряд. вісн. – 2012. – № 3. – С. 30–34.
80. *Дорош Й.М.* Теоретико-методологічні основи розвитку земельних відносин в Україні: [монографія] / Й.М. Дорош . – К.: ВІПОЛ, 2011. – 286 с.
81. *Дорош О.С.* Проблеми управління і регулювання землекористуванням міст / О.С. Дорош // Наук. вісн. НАУ. – 2006. – № 104. – С. 200–203.
82. *Драпіковський О.* Практикум з оцінки міських земель / О. Драпіковський, І. Іванова. – 2-ге вид. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 52 с.
83. *Дребот О.І.* Ліси та лісівництво в Україні: стан і економічні наслідки землекористування у дзеркалі часу / О.І.Дребот, А.М. Бойко // Економіка України. – 2015. – № 1. – С. 82–94.
84. *Другак В.М.* Теоретичні та методичні основи економіки землекористування / В.М. Другак. – К.: ЦЗРУ, 2004. – 308 с.
85. *Другак В.М.* Теоретичні проблеми економічних та правових відносин власності на землю / В.М.Другак // Наук. вісн. НАУ. – 2006. – Вип. 104. – С.184–186.
86. *Електронний ресурс.* – Режим доступу: http://ecsocman.hse.ru/data/558/645/1219/Glava_1.pdf
87. *Екологічний менеджмент: навч. посіб.* / за ред. В.Ф. Семенова, О.Л. Михайлюк. – К.: ЦНЛІ, 2004. – 407 с.

88. *Ерофеев Б.В.* Правовой режим городов / Б.В. Ерофеев. – М.: Юрид. лит., 1976. – С. 37.
89. *Эккерт Дж.К.* Оценка земельной собственности: пер. с англ. / Дж.К. Эккерт. – М.: Красная гора, 1990. – 63 с.
90. *Економика природопользования* / под ред. К.В. Папёнова. – М.: ТЕИС, ТБ Велби, 2006. – 928 с.
91. *Економика природопользования* / под ред. Т.С. Хачатурова. – М.: Изд-во МГУ, 1991. – 271 с.
92. *Эндерс А.* Экономика природных ресурсов / А. Эндерс, И. Квернер. – 2-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – 256 с.
93. *Європейська хартія місцевого самоврядування* // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 24. – Ст. 718.
94. *Загальнодержавна програма використання та охорони земель (проект) // Землеустрій і кадастр.* – 2004. – № 1-2. – С. 101–129.
95. *Запольський А.К.* Моніторинг довкілля: [підруч. – Т. 1] / А.К. Запольський, А.П. Войцицький, А.І. Пількевич [та ін.]. – Кам'янець-Подільський: Медобори, 2006, 2012. – 408 с.
96. *Запольський А.К.* Основи екології / А.К. Запольський, А.І. Салюк; за ред. акад. К.М. Ситника. – К.: Вища школа, 2010. – 399 с.
97. *Заяць В.М.* Розвиток ринку сільськогосподарських земель: [монографія] / В.М. Заяць. – К.: ННЦ «ІАЕ», 2011. – 390 с.
98. *Земельне право України: [підруч.]* / за ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша. – Вид. 2-е перероб. і доп. – К.: Істина, 2009. – 600 с.
99. *Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III / Відомості Верховної Ради України.* – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
100. *Земельний кодекс України з постанетейними матеріалами: [зб. нормат.–правових актів та матеріалів судової практики: За станом нормат.–правових актів та судової практики на 1 лютого 2006 р.]* / упоряд. А.М. Мірошниченко; наук. ред. В.В. Носік. – Неофіц. вид. – К.: [б.в.], 2006. – 720 с.
101. *Зонування земель міста Києва за основним цільовим призначенням: звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0106U009991 / Л.Я. Новаковський, В.О. Леонєць, І.О. Новаковська, М.А. Олещенко [та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин.* – К., 2006. – 137 с.
102. *Ібатуллін Ш.І.* Капіталізація земель приміських зон великих міст: теорія, методологія, практика: [монографія] / Ш.І. Ібатуллін. – К.: НАУ, 2007. – 260 с.
103. *Ібатуллін Ш.І.* Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш.І. Ібатуллін, О.В. Степенко, О.В. Сакаль [та ін.]. – К.: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 52 с.

104. *Ібатуллін Ш.І.* Теоретичні основи капіталізації приміських земель: [монографія] / Ш.І. Ібатуллін. – К.: НАУ, 2007. – 120 с.
105. *Изард У.* Методы регионального анализа / У. Изард. – М.: Прогресс, 1966.
106. *Індекс інфляції (Україна) 2000–2015.* [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://minfin.com>.
107. *Інституціоналізація природно-ресурсних відносин:* [колективна монографія] / за заг. ред. д.е.н., проф., акад. НААН М.А. Хвесика. – К.: ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 400 с.
108. *Кабакова С.И.* Экономические проблемы использования земель в строительстве / С.И. Кабакова. – М.: Стройиздат, 1981. – 156 с.
109. *Кахнич Л.Ф.* Організаційно-правові аспекти управління територіями населених пунктів та приміських зон / Л.Ф. Кахнич, Л.В. Корнілов, П.Г. Черняга // Землевпоряд. вісн. – 2003. – № 1. – С. 28–31.
110. *Киреева Е.Е.* Механизм рационального землепользования в городе [Електронний ресурс] / Е.Е. Киреева. – Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizm-ratsionalnogo-zemlepolzovaniya-v-gorode>
111. *Кириллов С.Н.* К формированию комплексной модели эколого-экономического механизма городского землепользования / С.Н. Кириллов // Проблемы современной экономики. – 2005. – № 1(13). – С.35.
112. *Клюшніченко Є.Є.* Соціально-економічні основи планування та забудови міст / Є.Є. Клюшніченко. – К.: УАА, НДПІ містобудування, 1999. – 348 с.
113. *Ковтун В.В.* Города Украины / В.В. Ковтун, А.В. Степаненко. – К. Вища школа, 1990. – 279 с.
114. *Колядинська Т.* В основі формування об'єднаних громад – бачення жителів і можливості територій / Т. Колядинська // Землевпоряд. вісн. – 2016. – № 2. – С. 16–20.
115. *Конкурентоспроможність української економіки* / за ред. акад. НАН України В.М. Гейця, акад. НАН України В.П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б.С. Кваснюка. – К.: Фенікс, 2007. – 556 с.
116. *Конституція України від 28 червня 1996 р.* № 254к/96-ВР / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141
117. *Концепція формування земель комунальної власності територіальної громади міста Києва, схвалена рішенням Київради від 28.03.2002 р.* № 374/1808. – К.: Інститут землеустрою УААН, 2001. – 36 с.
118. *Концепція формування земель комунальної власності територіальної громади міста Миколаєва, схвалена рішенням Миколаївської міської ради від 12. 11. 2009 р.* № 40/28 / Л.Я. Новаковський, М.А. Олещенко, І.О. Новаковська. – К.: Інститут землекористування міст, 2009, – 38 с.

119. *Коригування* Концепції формування земель комунальної власності тери-торіальної громади міста Києва.: звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0105U006387 / Л.Я. Новаковський, В.О. Леонець, І.О. Новаковська [та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2005. – 36 с.
120. *Коригування* Програми використання та охорони земель міста Києва на 2011–2015 роки: звіт про наук.-досл. роботу / Л.Я. Новаковський, І.О. Новаковська, М.А. Олещенко [та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2013. – 146 с.
121. *Корсун С.Г.* Рекомендації щодо благоустрою територій сільських населених пунктів / С.Г. Корсун, В.Ф. Камінський, В.І. Гамалей. – К., 2008. – 58 с.
122. *Косович Б.* Розвиток та регулювання ринку міських земель / Б. Косович // Регіональна економіка. – 2002. – № 3. – С. 140–146.
123. *Кравців В.С.* Регіональна екологічна політика в Україні (теорія формування, методи реалізації) / В.С. Кравців; НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів, 2007. – 336 с.
124. *Кулаковський Ю.П.* Особливості реформування земельних відносин у населених пунктах / Ю.П. Кулаковський // Економіка АПК. – 2004. – № 2. – С. 16–19.
125. *Кулаковський Ю.П.* Самоврядний контроль землекористування / Ю.П. Кулаковський, М.І. Шквир; за ред. Л.Я. Новаковського. – К.: Урожай, 2007. – 72 с.
126. *Лавейкін М.* Використання земель населених пунктів в період реформування земельних відносин / М. Лавейкін, М. Ступень // Регіональна економіка. – 2000. – № 3. – С. 209–212.
127. *Лавейкін М.І.* Реформування системи землекористування в Україні / М.І. Лавейкін. – К.: РВПС України НАН України, 2002. – 376 с.
128. *Корбюзье Ле.* Три форми расселения. Афинская Хартия / пер. с франц. Ж. Розенбаума. – М.: Стройиздат, 1976. – 36 с.
129. *Леонець В.О.* Концептуальні основи землекористування в населених пунктах / В.О. Леонець // Землеустрій і кадастр. – 2005. – № 3. – С. 32–35.
130. *Лисецький А.Я.* Рента і рентна політика в АПК / А.Я. Лисецький // Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право): [наук. журн. – Вип. 1]; голов. ред. О. П. Степанов. – К.: НАУ, 2003. – С. 104–114.
131. *Лицур І.М.* Еколого-економічні проблеми просторової організації лісового комплексу України / І.М. Лицур. – К.: РВПС України НАН України, 2010. – 317 с.
132. *Лицур І.М.* Експортне мито на деревину як інструмент вилучення рентного доходу лісового господарства / І.М. Лицур // Актуальні проблеми формування рентної політики, м. Київ, 17 травня 2007 р. У трьох частинах. – К.: РВПС України НАН України, 2007. – Ч. 3. – С. 115–122.

133. *Лібанова Елла*. Обома руками за децентралізацію, але розумію її небезпеку / Елла Лібанова // Землевпоряд. вісн. – 2015. – № 3. – С. 10–13.
134. *Лисовий кодекс України від 21 січня 1994 р. № 3852-ХІІ* // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.
135. *Лоїк Г.К.* Використання земель населених пунктів з основами містобудування / Г.К. Лоїк, І.Г. Тарасюк, Д.І. Солярчук. – Львів: ЛДАУ, 2000. – 58 с.
136. *Лук'янченко О.* Земельні ресурси як джерело поповнення міського бюджету / О. Лук'янченко // Вісник Тернопільс. нац. економічного ун-ту. – 2007. – № 3. – С. 54–61.
137. *Луцьянчинков Н.Н.* Экономика и организация природопользования: Учеб. для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. / Н.Н. Луцьянчинков, И.М. Потравный. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, 2007. – 591 с.
138. *Лупенко Ю.О.* Трансформація земельних відносин у сільському господарстві (аналітичний огляд) / Ю.О. Лупенко, О.В. Ходаківська. – К.: ННЦ «ІАЕ», 2015. – 52 с.
139. *Малий І.* До питання теорії земельної ренти та проблеми реформування земельних відносин / І. Малий // Економіка України. – 2000. – № 8. – С. 46–55.
140. *Мартин А.Г.* Новий методичний підхід до нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення / А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр, 2013. – № 2. – С. 37–59.
141. *Мартин А.* Децентралізація влади в Україні: землевпорядний аспект / А. Мартин // Землевпоряд. вісн. – 2015. – № 4. – С. 20–25.
142. *Мартин А.* Нормативна грошова оцінка земель несільськогосподарського призначення: нові методичні підходи запроваджуються у 2013 році / А. Мартин // Землевпоряд. вісн. – 2012. – № 10. – С. 20–24.
143. *Мартин А.Г.* Регулювання ринку земель в Україні: [наукова монографія] / А.Г. Мартин. – К., 2011. – 252 с.
144. *Масловська Л.* Екологізація суспільних відносин та вдосконалення управління сталим регіональним розвитком / Л. Масловська // Регіональна економіка. – 2003. – № 1. – С. 62–68.
145. *Медведев В.В.* Мониторинг почв Украины / В.В. Медведев. – Х.: ПФ Антика, 2002. – 428 с.
146. *Меліорація ґрунтів (систематика, перспективи, інновації): [колективна монографія]; за ред. С.А. Балюка, І.М. Ромашенка, Ф.С. Трускавецького.* – Херсон: Гринь Д.С., 2015. – 668 с.
147. *Мельник А.Ф.* Муниципальный менеджмент: [навч. посіб.] / А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський, О.П. Дудкіна; за ред. А.Ф. Мельник; К.: Знання, 2006. – 420 с.
148. *Мерлен П.* Город. Количественные методы изучения / П. Мерлен. – М.: Прогресс, 1977. – 262 с.

149. *Месель-Веселяк В.Я.* Нові методичні підходи щодо удосконалення нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення / В.Я. Месель-Веселяк, М.М. Федоров // Економіка АПК. – 2016. – № 2. – С. 22.
150. Методика грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 23.03.1995 р. № 213 // Земельне законодавство України. – К.: Урожай, 2002, кн. 2. – С. 35–42.
151. *Методологічні основи відведення земельних ділянок та використання земель енергетичної системи.*: звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0209U005850 / [Л.Я. Новаковський, І.К. Бистряков, М.І. Шквир, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2009. – 280 с.
152. *Михасюк І.* Регулювання земельних відносин: [монографія] / І. Михасюк, Б. Косович. – Львів: Львівський національний ун-т ім. Івана Франка, 2002. – 264 с.
153. *Мірошниченко А.М.* Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України / А.М. Мірошниченко, Р.І. Марусенко. – 4-те видання, змінене і доповнене. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 520 с.
154. *Мірошниченко А.М.* Земельне право України: [навч. посіб.] / А.М. Мірошниченко. – К.: Алерта, 2012. – 392 с.
155. *Мірошниченко А.М.* Проблеми та перспективи безоплатної приватизації земель громадянами / А.М. Мірошниченко, А.Г. Мартин, А.І. Ріпенко // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – 2012. – № 3–4. – С. 46–60.
156. *Мищенко В.* Природно-ресурсна рента і рентна політика в Україні / В. Мищенко, Б. Данилишин // Економіка України. – 2003. – № 12. – С. 4–14.
157. *Москаленко А.* Еволюція орендного землекористування: зарубіжний та вітчизняний досвід / А. Москаленко // Економіка України. – 2001. – № 9. – С. 88–94.
158. *Муховиков А.М.* Комунальна власність на землю / А.М. Муховиков, Л.Я. Новаковський. – К.: Урожай. 2005. – 148 с.
159. *Наличие и распределение земельного фонда УССР на 01.11.1990 г.* – К.: Госагропром УССР, 1991. – 93 с.
160. *Народне господарство України у 1991 році* / Міністерство статистики України // Стат. щорічник. – К.: Техніка, 1992. – 468 с.
161. *Науковий аналіз ефективності використання земельних ресурсів у місті Києві:* звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0107U001992 / [Л.Я. Новаковський, І.К. Бистряков, М.І. Шквир, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2008. – 204 с.
162. *Наукові засади набуття прав на землю:* звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0107U001991 / [Л.Я. Новаковський, В.О. Леоніць,

- М.А. Олещенко, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2007. – 124 с.
163. *Науково-практичні рекомендації для посадових осіб органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади щодо нормативно-правових засад їх діяльності у сфері земельних відносин* / М.Я. Сидоренко, М.Н. Калюжний, В.В. Жмуцький та ін. – Луцьк, 2007. – 230 с.
 164. *Національна доповідь щодо завершення земельної реформи* / за наук. ред. Л.Я. Новаковського. – К.: Аграр. наука, 2015. – 48 с.
 165. *Національна парадигма сталого розвитку України* / [за заг. ред. академіка НАН України, д. т. н., проф., заслуженого діяча науки і техніки України Б.С. Патона]. – К.: ДУ ІЕПР НАН України, 2012. – 72 с.
 166. *Національний стандарт. Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)*. ДСТУ – НББ.1.1. – 2011.
 167. *Недашківська Т.М.* Формування та оцінка обмежень і обтяжень у сільськогосподарському землекористуванні: [наукова монографія] / Т.М. Недашківська, Д.С. Добряк. – К., 2014. – 164 с.
 168. *Нестеров П.М.* Менеджмент регіональної системи: [учеб. для вузів] / П.М. Нестеров, А.П. Нестеров. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 365 с.
 169. *Нечипоренко О.М.* Земельні правопорушення: стан та основні тенденції (інформація з практики Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель України) / О.М. Нечипоренко // *Земельне право України*. – 2007. – № 2. – С. 43–50.
 170. *Новаковська І.О.* Деградація земель мегаполісів: оцінка та проблеми локалізації / І.О. Новаковська // *Збалансоване природокористування*. – 2016. – № 3. – С. 81–86.
 171. *Новаковська І.О.* Економічна оцінка втрат, пов'язаних з вилученням земель і обмеженнями у землекористуванні / І.О.Новаковська // *Вісн. аграр. науки*. – 2016. – № 8. – С. 57–62.
 172. *Новаковська І.О.* Ефективність використання земель міст / І.О. Новаковська, Є.Х. Ільющенко // *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. – 2014. – № 3–4. – С. 118–123.
 173. *Новаковська І.О.* Ефективність міського землекористування: теоретико-методологічні засади та методи оцінки / І.О. Новаковська // *Економіст*. – 2016. – № 8. – С. 24–28.
 174. *Новаковська І.О.* Землі сільськогосподарського призначення, їх структура та правовий режим / І.О. Новаковська; за ред. Л.Я. Новаковського // *Довідник із землеустрою*. – 4-те вид., перероб. і доп. – К.: Аграр. наука. 2015. – С. 33–40.
 175. *Новаковська І.О.* Зонування міських територій за цільовим призначенням (на прикладі міста Києва) / І.О. Новаковська, Є.Г. Джикаєв // *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. – 2014. – № 3–4. – С. 83–88.
 176. *Новаковська І.О.* Інституціональне забезпечення землевпорядкування міст / І.О. Новаковська // *Міжнар. наук.-практ. конф. «Інвестиційно-*

- інноваційні засади розвитку національної економіки в ринкових умовах», 24–25 квіт. 2015 р.: тези доповіді. – Ужгород-Мукачево, 2015. – С. 176–178.
177. *Новаковська І.О.* Методичні аспекти застосування коефіцієнтів при визначенні нормативної грошової оцінки земель малих міст / І.О. Новаковська, Л.В. Самойленко // *Землевпоряд. вісн.* – 2016. – № 1. – С. 24–27.
178. *Новаковська І.О.* Методологічні основи запровадження платності землекористування та розвитку системи оцінки міських земель / І.О. Новаковська // *Збалансоване природокористування.* – 2016. – № 2. – С. 130–137.
179. *Новаковська І.О.* Моніторинг сільськогосподарського землекористування / І.О. Новаковська // *Вісник аграрної науки.* – 2016. – № 4. – С. 63–69.
180. *Новаковська І.О.* Нова навчальна програма з основ економіки землекористування / І.О. Новаковська // *Землевпоряд. вісн.* – 2013. – № 8. – С. 15–18.
181. *Новаковська І.О.* Організація та функціонування ринку земель / І.О. Новаковська // Міжнар. наук. конф. «Проблеми формування та оцінки ефективності функціонування сучасних землегосподарських систем», 28 жовт. 2010 р.: тези доповіді. – К., 2010. – С. 186–187.
182. *Новаковська І.О.* Основи економіки землекористування: [монографія] / І.О. Новаковська. – К.: Провіта, 2013. – 224 с.
183. *Новаковська І.О.* Основні принципи та напрями прогнозування міського землекористування / І.О. Новаковська, І.В. Титенок // XII Міжнар. наук.-техн. конф. «АВІА-2015», 28–29 квіт. 2015 р.: тези доповіді. – К., 2015. – С. 28.9–28.12.
184. *Новаковська І.О.* План земельно-господарського устрою населеного пункту / І.О. Новаковська: за ред. Л.Я. Новаковського // *Довідник із землеустрою.* – 4-те вид., перероб. і доп. – К.: Аграр. наука, 2015. – С. 281–286.
185. *Новаковська І.О.* Платність землекористування та проблеми оцінки земель / І.О. Новаковська, В.П. Филька, В.І. Шведа // *Вісн. аграр. науки.* – 2016. – № 1. – С. 66–70.
186. *Новаковська І.О.* Проблеми реалізації права приватної власності на землю / І.О. Новаковська // *Землевпоряд. вісн.* – 2015. – № 4. – С. 30–32.
187. *Новаковська І.О.* Проблеми формування та охорони особливо цінних земель / І.О. Новаковська // Тези доп. XI Міжнар. наук.-техн. конф. «АВІА-2013», 21–23 трав. 2013 р.: тези доповіді. – Київ, 2013. – С. 10–13.
188. *Новаковська І.О.* Проект землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб / І.О. Новаковська: за ред. Л.Я. Новаковсько-

- го // Довідник із землеустрою. – 4-те вид., перероб. і доп. – К.: Аграр. наука. 2015. – С. 276–281.
189. *Новаковська І.О.* Регулювання громадського контролю землекористування / *І.О. Новаковська* // Економіка АПК. – 2016. – № 9. – С. 44–51.
190. *Новаковська І.О.* Реформування територіальної організації влади та проблеми управління землекористуванням / *І.О. Новаковська* // Тези доп. Міжнар. конф. «Землеустрій кадастр та охорона земель в Україні: сучасний стан, європейські перспективи» 23–24 верес. 2016 р.: тези доповіді. – К., 2016. – С. 153–156.
191. *Новаковська І.О.* Сучасні проблеми організації сільськогосподарських землекористувань / *І.О. Новаковська* // Землевпоряд. вісн. – 2014. – № 5. – С. 27–29.
192. *Новаковська І.О.* Теоретичні аспекти та механізми оптимізації земельно-господарського устрою міст і впорядкування їх територій для містобудівних потреб / *І.О. Новаковська* // Економіст. – 2016. – № 5. – С. 46–50.
193. *Новаковська І.О.* Трансформація сільськогосподарського землекористування [монографія] / *І.О. Новаковська*. – Чернівці: Прут, 2010. – 208 с.
194. *Новаковська І.О.* Управління земельною реформою на завершальному етапі її здійснення / *І.О. Новаковська, В.В. Бабій* // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – 2015. – № 4. – С. 3–8.
195. *Новаковська І.О.* Формування комунальної власності на землю та проблеми організації землеустрою та земельного кадастру / *І.О. Новаковська* // Земельне право України. Теорія і практика. – 2014. – № 5–6. – С. 44–48.
196. *Новаковський Л.Я.* Экономические проблемы использования и охраны земельных ресурсов / *Л.Я. Новаковський*. – К.: Вища школа, 1985. – 208 с.
197. *Новаковський Л.* Землекористування дорожнього господарства: сучасний стан та шляхи удосконалення правового регулювання / *Л. Новаковський, О. Бредіхін, І. Новаковська, М. Олещенко* // Землевпоряд. вісн. – 2014. – № 10. – С. 29–33.
198. *Новаковський Л.Я.* Концептуальні положення впорядкування території для містобудівних потреб / *Л.Я. Новаковський, І.О. Новаковська* // Землевпоряд. вісн. – 2015. – № 1. – С. 22–26.
199. *Новаковський Л.Я.* Соціально-економічні проблеми сучасного землекористування / *Л.Я. Новаковський, М.А. Олещенко*. – [2-ге вид., доп.]. – К.: Урожай, 2009. – 276 с.
200. *Новаковський Л.Я.* Удосконалення земельних відносин у містах / *Л.Я. Новаковський, В.О. Леонець*. – К.: Урожай, 2006. – 144 с.
201. *Нормативи землекористування: у двох книгах* / за ред. акад. УААН

- Л.Я. Новаковського. – К.: ТОВ «Август Трейд», 2008, кн. 1 – 448 с.; кн. 2 – 456 с.
202. *Носік В.В.* Право власності на землю українського народу: [монографія] / В.В. Носік. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 300 с.
203. *Нудельман В.* Адміністративно-територіальна реформа: не нашкодъ / В. Нудельман // Дзеркало тижня. – 2015. – № 15. – 2 трав. 2015 р.
204. *Нудельман В.* Заповітне місцеве самоврядування / В. Нудельман // Дзеркало тижня – 2014. – № 16–17. – 17 трав. 2014 р.
205. *Осипчук С.О.* Зонування земель: теоретико-методологічні підходи з огляду європейської та вітчизняної практики / С.О. Осипчук // Землевпоряд. вісн. – 2009. – № 11. – С. 18–26(1–19)
206. *Осітнянко А.П.* Планування розвитку міста: [монографія] / А.П. Осітнянко. – К.: КНУБА, 2001. – 460 с.
207. *Охорона* навколишнього середовища / за ред. Я.Б. Олійника. – К.: Ніка-Центр, 2006. – 264 с.
208. *Палапа Н.В.* Антропогенне навантаження на сільські селітебні території та заходи щодо його зниження: методичні рекомендації / Н.В. Палапа, Ю.П. Колесник, Г.Л. Скрипник та ін.; за ред. Н.А. Макаренко. – К.: ДІА, 2008. – 48 с.
209. *Палеха Ю.М.* Нормативна грошова оцінка земель населених пунктів: на рубізоні змін / Ю.М. Палеха, А.А. Колосок // Землеустрій і кадастр. – 2013. – № 1. – С. 60–67.
210. *Паньків З.П.* Земельні ресурси: [навч. посіб.] / З.П. Паньків. – Л.: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2008. – 272 с.
211. *Панченко Т.Ф.* Містобудування / Т.Ф. Панченко. – К.: Укрархбудінформ, 2001. – 192 с.
212. *Панченко Т.Ф.* Орендна плата за міську землю: економічна природа, способи розрахунку / Т.Ф. Панченко // Економіка України. – 2004. – № 9. – С. 36–45.
213. *Пахомова Н.* Экологический менеджмент / Н. Пахомова, К. Рихтер, А. Эндрес. – СПб.: Питер, 2004. – 352 с.
214. *Перович Л.М.* Оцінка нерухомості: [навч. посіб.] / Л.М. Перович, Ю.П.Губар. – Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2010. – 296 с.
215. *Першин П.М.* Нариси аграрних проблем будівництва соціалізму / П.М. Паршин. – К.: Наукова думка, 1973. – 450 с.
216. *Петраковська О.С.* Девелопмент нерухомості та сталий розвиток міст / О.С. Петраковська, Ю.О. Тацій. – К.: Видавничий дім «Кий», 2015. – 504 с.
217. *Петраковська О.С.* Ефективність використання земельних ресурсів в населених пунктах [Електронний ресурс] / О.С. Петраковська. – Режим доступу: <http://hghltd.yaendex.com>
218. *Петраковська О.С.* Методологія управління системою землекористування великих міст: автореф. дис. на здобуття наук ступеня д-ра

- техн. наук: спец. 05.24.04 «Кадастр та моніторинг земель / О.С. Петраковська; Київ. нац. ун-т будівн. та архіт. – К., 2007. – 30 с.
219. *Пилипів В.В.* Управління відтворенням територіальних економічних систем у фінансовому просторі / В.В. Пилипів. – К.: РВПС України НАН України, 2001. – 400 с.
220. *Пилипенко К.А.* Розвиток сільських територій: стан, проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / К.А. Пилипенко. – Режим доступу: www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/4.2/211.pdf
221. *Плешкановська А.М.* Функціонально-планувальна оптимізація використання міських територій: [монографія] / А.М. Плешкановська. – К.: Ін-т Урбаністики, 2005. – 190 с.
222. *Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 13–14, № 14–15, № 17. – Ст. 112.*
223. *Положення про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів // Земельне законодавство України. – К.: Урожай, 2002. – Кн. 2. – С. 327–335.*
224. *Поставная Н.П.* Проблемы правового регулирования рационального использования земель территорий муниципальных образований [Електронний ресурс] / Н.П. Поставная. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-regulirovaniya-ratsionalnogo-ispolzovaniya-zemel-territoriy-munitsipalnyh-obrazovaniy.pdf>(1. – 26)
225. *Правові проблеми сталого розвитку міського землекористування. : звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0108U008463 / [Л.Я. Новаковський, І.К. Бистряков, М.І. Шквир, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2009. – 190 с.*
226. *Приватизація земель несільськогосподарського призначення підприємствами України: практич. посіб. – К.: UKRels, 1999. – 88с.*
227. *Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку та трансформацій / [за заг. ред. Б.М. Данилишина]. – К.: Нічлава, 2006. – 704 с.*
228. *Природноресурсове право України: [навч. посіб.] / за ред. І.І. Каракаша; К.: Істина, 2005. – 376 с.*
229. *Про архітектурну діяльність: Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV / Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.*
230. *Провести аналіз, правові дослідження та підготувати пакет документів для внесення змін до нормативно-правових актів та врегулювання земельних відносин у сфері дорожнього господарства : звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0112U006628 / [Л.Я. Новаковський, І.О. Новаковська, О.О. Бредіхін, М.А. Олещенко та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2011. – 450 с.*

231. *Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності*: Закон України від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 411.
232. *Про відходи*: Закон України від 05 березня 1998 р. № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.
233. *Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин*: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 12. – Ст. 76.
234. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання земель дорожнього господарства та розвитку мережі автомобільних доріг*: Проект Закону України від 11 травня 2016 р., реєстр. № 4648 / Веб-джерело: Офіц. сайт Верхов. Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
235. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності*: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5245-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 36. – Ст. 472.
236. *Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи*: Закон України від 24 грудня 2015 р. № 909-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 7–8. – № 9. – Ст. 55.
237. *Про генеральну схему планування території України*: Закон України від 07 лютого 2002 р. № 3059-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.
238. *Програма використання та охорони земель міста Києва на 2011–2015 роки / за ред. Л.Я. Новаковського*. – К.: Логос, 2011. – 56 с.
239. *Програма використання та охорони земель міста Києва на 2016–2020 рр./ за ред. Л.Я. Новаковського, О.Г. Поліщука*. – К.: Аграр. наука, 2016. – 32 с.
240. *Про громадські об'єднання*: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст.1.
241. *Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України*: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III / Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
242. *Про державний контроль за використанням та охороною земель*: Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
243. *Про державний земельний кадастр*: Закон України від 07 липня 2011 р. № № 3613-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. – Ст. 61.
244. *Про експертну грошову оцінку земельних ділянок*: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 р. № 1531 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>

245. *Про засади державної регіональної політики*: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 90.
246. *Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад*: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 214 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 33. – Ст. 963.
247. *Про затвердження Порядку визначення величин фонових концентрацій забруднювальних речовин в атмосферному повітрі*: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 30 липня 2001 р. № 286 // Екологічне законодавство України. В 4-х кн. / за ред. акад. В.І. Андрейцева. Кн. 2. – К.: Слово, 2007. – С. 613–621.
248. *Про затвердження Порядку складення плану земельно-господарського устрою території населеного пункту*: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 79 // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 43. – 5 берез. 2008 р.
249. *Про затвердження Тимчасового порядку розмежування земель права державної і комунальної власності*: Постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2002 р. № 1100 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 232.
250. *Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів*: Закон України від 9 липня 2010 р. № 2440-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 1. – Ст. 1.
251. *Про землеустрій*: Закон України від 22 травня 2003р. № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
252. *Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів*: Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – С. 29.
253. *Про містобудівний кадастр*: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 559 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1673.
254. *Про місцеве самоврядування в Україні*: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
255. *Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах*: Закон України від 17 березня 2011р. № 3159-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 400.
256. *Про оренду землі*: Закон України від 06 жовтня 1998 р. № 161-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 46–47. – Ст. 280.
257. *Про основи містобудування*: Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
258. *Про основні напрями державної політики України у галузі охорони до-*

вкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 05 березня 1998 р. № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

259. *Про охорону* атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 р. № 2707-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678
260. *Про охорону* земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
261. *Про охорону* навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
262. *Про оцінку* земель: Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1378-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 229.
263. *Про плату* за землю: Закон України від 03 липня 1992 р. № 2535-ХІІ // Земельне законодавство України. – К.: Урожай, 2002. – Кн. 1. – С. 304–317.
264. *Про приватизацію* земельних ділянок: Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. № 15-92 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 10. – Ст. 79.
265. *Про проведення* індексації грошової оцінки земель: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2000 р. № 783 // Земельне законодавство України. – К.: Урожай, 2002. – Кн. 2. – С. 159–160.
266. *Про Програму* земельної реформи у м. Києві на 2001–2005 роки: Рішення Київської міської ради від 08 листопада 2001 р. № 79/1513 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kmr.ligazakon.ua>
267. *Про регулювання* містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
268. *Про рішення* Ради національної безпеки і оборони України від 29.06.2005 р. «Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель»: Указ Президента України від 21 листопада 2005 р. № 1643 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 47. – Ст. 2943.
269. *Про розмежування* земель державної та комунальної власності: Закон України від 5 лютого 2004 р. № 1457-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 35. – Ст. 411.
270. *Про розміри* та порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. № 1279 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 47. – Ст. 40.
271. *Про розробку* Програми використання та охорони земель міста Києва

- на 2011–2015 роки: звіт про наук.-досл. роботу / [Л.Я. Новаковський, Ю.П. Кулаковський, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2010. – 223 с.
272. *Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII* // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
273. *Про стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 №5/2015* // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.
274. *Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р* // Офіційний вісник України. – 2009. – № 51. – Ст. 165.
275. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р.* // Офіційний вісник України. 2014. – № 30. – Ст. 831.
276. *Про Тимчасовий порядок передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної власності в місті Києві: Рішення Київської міської ради від 28 лютого 2013 р. № 63/9120 [Електронний ресурс].* – Режим доступу: <http://kmr.ligazakon.ua>
277. *Реймерс Н.Ф.* Охрана природы и окружающей среды: [слов.-справ.] / Н.Ф.Реймерс. – М.: Просвещение, 1992. – 320 с.
278. *Реймерс Н.Ф.* Природопользование / Н.Ф. Реймерс. – М.: Мысль, 1990. – 638 с.
279. *Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні»* // Землевпоряд. вісн. – 2005. – № 4. – С. 36–39.
280. *Рішення Київської міської ради «Про затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земель міста Києва» від 03 липня 2014 р. № 23/23* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kievcity.gov.ua>
281. *Розробити Програму використання та охорони земель міста Києва на 2006–2010 роки : звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0105U008766* / [Л.Я. Новаковський, А.М. Муховиков, Б.М. Данилишин, І.О. Новаковська та ін.] // Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2005. – 196 с.
282. *Розробка Методичних рекомендацій по складанню проекту розмежування земель державної та комунальної власності : звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0105U000794* / [Л.Я. Новаковський, А.М. Третяк, В.М. Кілочко, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2005. – 28 с.
283. *Розробка концептуальних засад регулювання земельних відносин і*

- формування регіональної земельної політики : звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0106U005153 // [Л.Я. Новаковський, А.М. Третяк, В.О. Леонєць, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2006. – 125 с.
284. *Розробка методики щодо відведення земельних ділянок під об'єкти енергетики та відповідного еталону проекту землеустрою : звіт про наук.-досл. роботу / [Л.Я. Новаковський, І.О. Новаковська, М.А. Олещенко та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2012. – 54 с.*
285. *Розробка методичних рекомендацій для визначення прибудинкових територій: звіт про наук.-досл. роботу / [Л.Я. Новаковський, І.О. Новаковська, М.А. Олещенко, М.І. Шквир та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2011. – 111 с.*
286. *Розробка методичних рекомендацій для складання плану земельного господарського устрою території міста Києва : звіт про наук.-досл. роботу / [Л.Я. Новаковський, І.О. Новаковська, М.А. Олещенко, М.І. Шквир та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2011. – 99 с.*
287. *Розробка наукових напрямів і методологічних основ правового регулювання земельних відносин на міському рівні : звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0106U005154 / [Л.Я. Новаковський, В.О. Леонєць, А.М. Третяк, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2006. – 170 с.*
288. *Розробка рекомендацій щодо набуття сервітутного права користування земельними ділянками для будівництва об'єктів енергетичної інфраструктури. : звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0107U00191 / [Л.Я. Новаковський, І.К. Бистряков, М.І. Шквир, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2011. – 79 с.*
289. *Розробка рекомендацій щодо порядку викупу земельних ділянок, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб при розміщенні та будівництві об'єктів енергетичної інфраструктури : звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0110U006824 / [Л.Я. Новаковський, І.К. Бистряков, М.І. Шквир, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2010. – 113 с.*
290. *Розробка порядку примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності земельних ділянок, які перебувають у приватній власності, під розміщення об'єктів енергетичної інфраструктури : звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0110U007930 / [Л.Я. Новаковський, І.К. Бистряков, М.І. Шквир, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2011. – 83 с.*
291. *Розробка Програми використання та охорони земель міста Києва на 2016–2020 роки: звіт про наук.-досл. роботу / [Л.Я. Новаковський,*

- М.А. Олещенко, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2015. – 64 с.
292. *Розробка системи земельно-кадастрової документації для міста Києва: звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0106U009990* / [Л.Я. Новаковський, А.М. Третяк, А.М. Муховиков, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К.: –2007. – 242 с.
293. *Розроблення пілотного проекту земельно-господарського устрою на прикладі двох мікрорайонів міста Києва: звіт про наук.-досл. роботу* / [Л.Я. Новаковський, М.А. Олещенко, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2013. – 126 с.
294. *Роїк М.В.* Сучасні науково обґрунтовані підходи до використання землі / М.В. Роїк // *Агроекологія*. – 2003. – № 1–2. С. 8–16.
295. *Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка: [підручник]* / за ред. В.В. Ковалевського, О.Л. Михалюк, В.Ф. Семенова. – 7-ме вид., стер. – К.: Знання, 2005. – 350 с.
296. *Розумний І.А.* Еколого-економічне вивчення та екологобезпечне використання сільськогосподарських угідь: науково методичні та практичні аспекти. – К.: Урожай, 1996. – 196 с.
297. *Ромм А.П.* Комплексная оценка и функциональное зонирование территории в градостроительном проектировании (методические основы и компьютерные технологии): автореф. дис. на соискание уч. степени д-ра архитек. / А.П. Ромм. – М., 2002. – 26 с.
298. *Савчак В.* Особливості виконання земельно-технічної експертизи, предметом дослідження якої є межа населеного пункту / В. Савчак // *Землевпоряд. вісн.* – 2015. – № 12. – С. 32–37.
299. *Сацький Д.В.* Основні засади планування землекористування населених пунктів / Д.В. Сацький // *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. – 2013. – № 1–2. – С. 147–150.
300. *Семчик В.І.* Земельне право. Академічний курс: [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / В.І. Семчик, В.І. Андрейцев, Г.Ю. Бистровга ін.; ред.: В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К. : Ін Юре, 2001. – 424 с.
301. *Семчик В.І.* Земельне право України: [підруч.] / В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київ. ун-т права НАН України. – К.: Ін Юре, 2008. – 593 с.
302. *Сизов А.П.* Моніторинг і охорона городських земель: [учеб. посіб.] / А.П. Сизов. – М.: Изд-во МИИГАиК, 2009. – 264 с.
303. *Сохнич А.* Державний контроль за використанням і охороною земель: [навч. посіб.] / А. Сохнич, П. Колодій. – Львів: НВФ «Українські технології», 2005. – 140 с.
304. *Сохнич А.Я.* Планування використання земель населених пунктів: формування прибудинкових територій / А.Я. Сохнич, Д.І. Солярчук,

- І.Г.Тарасюк, Ю.Д.Солярчук. – Львів: Українські технології, 2009. – 96 с.
305. *Сохнич А.Я.* Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки: [монографія] / А.Я. Сохнич. – Львів: НВФ «Українські технології», 2002. – 252 с.
306. *Сохнич А.Я.* Управління земельними ресурсами: Регулювання земельних відносин: [навч. посіб.] / А.Я. Сохнич, В.В. Горлачук, А.В. Наход; [за ред. А.Я. Сохнича]. – Л., 2008. – 255 с.
307. *Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь* / за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. – К.: ДУ ІСПСВ НАН України, 2014. – 776 с.
308. Стандартная статистическая классификация землепользования ЕЭК // Материали конф. європейських стандартів СЕЭ/637; 37-я пленарна сесія (Женева, 12–16 червня 1989 г.). – Женева, 1989. – 17 с.
309. *Статистичний щорічник*. Моніторинг земельних відносин в Україні 2014–2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://land.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03>
310. *Статистичний щорічник м. Києва за 2006 рік*. – К.: Консультант, 2007. – 344 с.
311. *Статистичний щорічник України за 2013 рік*. – К.: Консультант, 2014. – 536 с.
312. *Статистичний щорічник м. Києва за 2014 рік*. – К.: Консультант, 2015. – 444 с.
313. *Статистичний щорічник м. Києва за 2015 рік*. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ukrstat.org>
314. *Степанчук О.В.* Проблеми охорони міських земель від забруднення / О.В Степанчук // Землепоряд. вісн. – 2001. – № 4. – С. 78–81.
315. *Стратегія екологічної безпеки (регіональний контекст)* / за ред. М.І. Долішнього, В.С. Кравціва. – Львів, 1999. – 243 с.
316. *Ступень М.Г.* Використання земель населених пунктів / М.Г. Ступень, М.Д. Лесечко. – Львів, 2004. – 238 с.
317. *Ступень М.Г.* Кадастр населених пунктів: [підруч.] / М.Г. Ступень, Р.Й. Гулько, О.Я. Микула, Н.Р. Шпик. – Львів: Новий світ, 2000, 2004. – 392 с.
318. *Ступень М.Г.* Оцінка земель: [навч. посіб.] / М.Г. Ступень, Р.Й. Гулько, І.Р. Залуцький та ін.: за заг. ред. М.Г. Ступеня. – Львів: Новий світ, 2000, 2005. – 308 с.
319. *Ступень М.* Механізм економічного регулювання земельних відносин / М. Ступень, С. Рогач, І. Рій // Економіст. – 2015. – № 2. – С. 42–43.
320. *Ткачук А.* Про децентралізацію, федералізацію і малограмотних сепаратистів / А. Ткачук // Дзеркало тижня. – 2014. – № 16–17, 17 травня.

321. *Третяк А.М.* Екологія землекористування: теоретико-методологічні основи формування та адміністрування: [монографія]. – Херсон: Грінь Д.С., 2012. – 440 с.
322. *Третяк А.М.* Зонування земель повинно здійснюватися на території ради / А.М. Третяк // Землевпоряд. вісн. – 2009. – № 7. – С. 22.
323. *Третяк А.М.* Планування та формування землекористування в населених пунктах / А.М. Третяк. – К., 1998. – 47 с.
324. *Третяк А.М.* Управління земельними ресурсами: [навч. посіб.] / А.М. Третяк, О.С. Дорош, за заг. ред. А.М. Третяка. – К.: ТОВ «ЦЗРУ», 2006. – 462 с.
325. *Удосконалення* правових засад та механізмів оформлення права на земельні ділянки для потреб енергетики: звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0111U008748 / [Л.Я. Новаковський, М.І. Шквир, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2011. – 92 с.
326. *Удосконалення* системи контролю за землекористуванням : звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0107U001990 / [Л.Я. Новаковський, В.О. Леонець, І.О. Новаковська, М.І. Шквир та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2007. – 78 с.
327. *Удосконалення* системи управління у сфері використання та охорони земель: звіт про наук.-досл. роботу, № держреєстрації 0108U008464 / [Л.Я. Новаковський, І.К. Бистряков, М.І. Шквир, І.О. Новаковська та ін.]; Київська міська держ. адмін., Ін-т земельних відносин. – К., 2009. – 152 с.
328. *Федоров В.П.* Рынок товаров и услуг [Електронний ресурс] / В.П. Федоров. – Режим доступу: http://finbiz.spb.ru/download/4_2007_fed.pdf
329. *Фомін І.О.* Основи теорії містобудування / І.О. Фомін. – К.: Наукова думка, 1997. – 191 с.
330. *Форрестер Дж.* Динамика развития городов / пер. с англ. Дж. Форрестер. – М.: Прогресс, 1974. – 287 с.
331. *Фридман Дж.* Анализ и оценка приносящей доход недвижимости / Дж. Фридман, Ник. Ордуэй / пер. с англ. – М.: Дело ЛТД, 1995 – 654 с.
332. *Функции* городов и их влияние на пространство; под ред. Л.Г. Руденко. – К.: Феникс, 2015. – 292 с.
333. *Фурдичко О.І.* Агроекологія: [монографія] / О.І. Фурдичко. – К.: Аграр. наука, 2014. – 400 с.
334. *Фурдичко О.І.* Основи управління агроландшафтами України / О.І. Фурдичко, А.П. Стадник. – К.: Аграр. наука, 2012. – 384 с.
335. *Фурдичко О.І.* Сталый розвиток сільських територій на засадах раціонального природокористування та еколого-безпечного агропромислового виробництва / О.І. Фурдичко // Агроекологічний журн. – 2010. – С. 9–13. – (Спецвип.).

336. *Хачатуров Т.С.* Экономика природопользования: [учебник] / Т.С. Хачатуров. – М.: Наука, 1987. – 255 с.
337. *Хвесик М.А.* Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів: [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян; НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України. – К.: Кондор, 2007. – 480 с.
338. *Хвесик М.А.* Інституціональне забезпечення землекористування: теорія і практика: [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К.: Книжкове видавництво НАУ, 2006. – 260 с.
339. *Хвесик М.А.* Інституціональний механізм міського землекористування: сучасний стан та перспективи удосконалення: [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян, Ю.А. Мосійчук. – К.: Книжкове вид-во НАУ, 2005. – 208 с.
340. *Хвесик М.А.* Інституціональні трансформації та фінансово-економічне регулювання землекористування в Україні: [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян, А.І. Крисак. – К.: Кондор, 2008. – 522 с.
341. *Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV* // Відомості Верховної Ради України, – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
342. *Чешев А.С.* Эколого-экономический механизм обеспечения эффективности использования городских территорий: [монография] / А.С. Чешев, Т.В. Власенко, О.Ю. Шевченко. – М.: Вузовская книга, 2012. – 176 с.
343. *Чичкин А.В.* Правовые основы устойчивого развития сельских территорий / А.В. Чичкин // Природа и сельскохозяйственная деятельность человека: сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. – Иркутск, 2011. – С. 278.
344. *Шершун М.Х.* Поняття стратегічної екологічної оцінки: питання визначення в законодавстві України / М.Х. Шершун // Вісн. Луган. Держ. Ун-ту внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2014. – № 1. – С. 265–272.
345. *Шкураатов О.І.* Організаційно-правовий механізм забезпечення еколого-економічної безпеки аграрного виробництва / О.І. Шкураатов // Агроекологічний журнал. – 2012. – № 1. – С. 10–14.
346. *Шпичак О.М.* Проблеми теорії та практики формування ціни землі сільськогосподарського призначення / О.М. Шпичак, В.Г. Андрійчук // Землевпоряд. вісн. – 2003. – № 3. – С. 82–90.
347. *Шульга М.В.* Земельне право: [підруч.]/ М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай та ін.; за ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
348. *Юрченко А.Д.* Щодо питання збільшення обсягів прав на землю територіальних громад у сільській місцевості / А.Д. Юрченко, М.О. Євдокимов, В.М. Кулик, А.Я. Польовий // Землевпоряд. вісн. – 2005. – № 3. – С. 7–9.

349. Янчук В.П. Регулювання землекористування районів у містах / В.П. Янчук. – К.: Урожай, 2009. – 200 с.
350. Яргина З.Н. Градостроительный анализ / З.Н. Яргина. – М.: Стройиздат, 1984. – 245 с.
351. Яцук І.П. Формування ефективних механізмів державного управління земельно-майновим комплексом України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / І.П. Яцук; МОНмолодьспорт, Акад. муніципального упр. – К., 2012. – 20 с.
352. *Adjustment in OECD Agriculture: Reforming Farmland Policies*/- Paris: OECD, 1998. – 263 p.
353. Clark, Bruce W. et al, *Making Connections: Canada's Geography*. Second ed. Don Mills, ON: Pearson Education Canada Inc. 2006. p. 245.
354. *Conserving Europe's Natural Heritage*/Edited by Graham Bennett- Graham Bennett, 2000. – 334 p.
355. *Commons J. Institutional Economics. Institutional Economics. Place in Political Economy*. Vol. 2. NEW Brunswick and London? Transactions Publishers, 1990. – P. 69.
356. *HABITAT III ISSUE PAPERS. 8 – URBAN AND SPATIAL PLANNING AND DESIGN*) [http://www.europeanhabitat.com/wp-content/uploads/2016/03/8_Urban-and-Spatial-Planning-and-Design.pdf]
357. *Kalus S / Nowe europejskie standardy rzeczoznawcow majątkowych// Gospodarowanie nieruchomościami na terenach wiejskich. Materiały IX krajowej konferencji rzeczoznawcow majątkowych. – Torun (Poland). – 2000. – P. 271–283.*
358. *Land Use and the States – Robert G. Healy, John S. Rosenberg* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.books.google.com.ua/books?id=2xg...>
359. *Land-UseControl(LUCs)/CleansatFederalFacilities/USERA*[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epa.gov/fedfac/land-use-controls-lucs...>
360. *Land-Use Controls: Comprehensive Plans, Zoning, and Property Restrictions* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.thismatter.com/money/real-estate/land-use-controls.htm>
361. *Lerman Z. et. al. Ukraine after 2000: A Fundament Change in Land and Farm Policy?* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fao.org/worg/Regional/REU/resourser_files/Rethinking_Ukrainian_agreform_summary_en.pdf.
362. *Lerman, Zvi Csaki Csaba and Feder, Gershon (2004): Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*. Lexington Books, London, Boulder New York, Toronto and Oxford.
363. *Novakovska I.O. Land Relations In The Field Of Urban Development/ I.O. Novakovska // The Sixth World Congress «Aviation In The XXI-St*

- Century»Safety in Aviationand Space Technologies», September 23–25, Kyiv, 2014. – P. 5.3.18–5.3.20.
364. *Novakovska I.O.* Problems of community land ownership formation / I.O. Novakovska// VII Всесвітній конгрес «Авіація у XXI столітті» – «Безпека в авіації та космічні технології» 19–21 верес. 2016 р.: тези доповіді. – К., 2016. – P. – 5.2.11–5.2.14
365. *Novakovsky Leonid.* The particularities of land privatisation in Ukraine/ Leonid Novakovsky/ The international association for the study of common property: Fifth Common Property Conference Reinventing the commons, 24- 28 may- Norway, 1995. – P. 124–125
366. Sustainable Land Management sourcebook /The Word Bank. – Washington: DS. 2008. – 196 p.
367. *Trudgill S.* Barriers to a Better Environments: What stops us solving environmental problems? – London: Belhaven Press, 1999. – P. 87
368. FAO (2002): Land Tenure and Rural Development/ Land Tenure Studies 3, Rome.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

НОВАКОВСЬКА
Ірина Олексіївна

УПРАВЛІННЯ
МІСЬКИМ
землекористуванням

Художнє оформлення
та комп'ютерна верстка
І.Г. Хорошого

Коректор
Л.П. Захарченко

Підписано до друку 07.09.2016 р. Формат 60×84 ¹/₁₆.
Папір офс. Гарнітура «Таймс». Друк офс.
Ум. друк. арк. 17,96. Обл.-вид. арк. 21,1.
Наклад 500 пр. Зам. №

Державне видавництво «Аграрна наука» НААН
Свідоцтво про державну реєстрацію № 371868 від 13.12.2010 р.
вул. Васильківська, 37, Київ, 03022
Тел. (044) 257-85-27
e-mail: agrovisnyk@ukr.net

Видання надруковано у друкарні ТОВ «Задруга»
вул. Фрунзе, 86, Київ, 04080
Тел. (044) 239-19-77
e-mail: 2010zadruga@gmail.com