

Т. О. ШАПРАВСЬКИЙ

<https://orcid.org/0000-0003-1626-3721>

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ПРОГРАМА ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ТА ІНШИХ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ ЯК МЕХАНІЗМ РАЦІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (НА ПРИКЛАДІ МІСТА БУЧА КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2019, вип. 58(2), с. 79–88

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-02/58-79-88>

Досліджено необхідність розробки та впровадження на рівні муніципалітетів програми використання й охорони земель та інших природних ресурсів. Проаналізовано повноваження органів місцевого самоврядування щодо прийняття та втілення подібних програм.

Земля є головним національним багатством, просторовою базою для розміщення виробництва, природним середовищем існування людини і, безумовно, найціннішим ресурсом, яким володіють територіальні громади сіл, селищ, міст. Майже в усіх територіальних громадах кошти, отримані від управління земельними ресурсами, займають питому вагу їх бюджетів. Реформа децентралізації влади в Україні та прийняття Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” ознаменували собою появу нових територіальних утворень — об’єднаних територіальних громад (ОТГ), які значно збільшились у своїх межах та отримали досить широкі повноваження в управлінні земельними ресурсами. Більше того, з прийняттям Кабінетом Міністрів України розпорядження від 31 січня 2018 р. № 60-р “Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об’єднаних територіальних громад” [1], ОТГ отримали значні площі земель сільськогосподарського призначення державної власності: лише протягом 2018 р. Кабінет Міністрів України передав майже 1,46 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів у власність 659 ОТГ [2] і робота в цьому напрямі триває й надалі. Зазначене зумовлює необхідність якісно нових підходів до планування і реалізації заходів з охорони й використання земель територіальних громад, одним з яких, на наше переконання, є затвердження органами місцевого самоврядування

програм використання й охорони земель та інших природних ресурсів на відповідній території. Впровадження подібних програм дасть можливість чітко окреслити напрями, механізми, інструменти і строки організації ефективного використання і охорони земель та інших природних ресурсів, створити умови для розвитку дрібного і середнього бізнесу, забезпечити необхідну якість життя населення, підвищити інвестиційну привабливість землекористування населених пунктів.

Висвітлені у цій публікації питання досліджувалися у роботах А. М. Мірошниченка, М. В. Шульги, П. Ф. Кулинича, В. В. Носіка, Титової, Ю. С. Шемшученка, А. П. Гетьмана, І. І. Каракаша, А. М. Третьяка, Н. О. Капінос, В. О. Леонець та ін.

Розглянемо й обґрунтуємо необхідність обов'язкового прийняття та втілення на базовому рівні (сіл, селищ, міст, ОТГ) програми використання й охорони земель та інших природних ресурсів як дієвого інструменту управління земельними ресурсами для їх раціонального використання та охорони, формування напрямів капіталізації землекористування з урахуванням цільового призначення земель, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності населення, визначення обґрунтованих пропозицій перерозподілу земель з урахуванням потреби населення, розвитку територій, створення правового, економічного, екологічного і містобудівного механізмів регулювання земельних відносин, встановлення особливого режиму та умов використання й охорони земель та інших природних ресурсів.

Відповідно до Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р., складна ситуація, що склалася у сфері земельних відносин, спричинена відсутністю зваженої державної земельної політики та механізму її реалізації; ефективної системи фінансово-економічного і землевпорядного механізму регулювання земельних відносин та землекористування [3]. Відповідно до Закону України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” від 21.12.2010 р., стан земельних ресурсів України близький до критичного [4].

Відповідно до ст. 12 Закону України “Про охорону земель”, до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі охорони земель на території сіл, селищ, міст належать: *розробка, затвердження і реалізація цільових програм та документації із землеустрою щодо охорони земель відповідно до закону* [5]. Відповідні повноваження органів місцевого самоврядування закріплені також п. 22 ч. 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Поняття “програма” згідно з академічним тлумачним словником української мови визначається як *“наперед продуманий план якої-небудь діяльності, роботи тощо”* [6]. Законодавство України не містить визначення поняття “програма”, натомість визначає поняття “*державна цільова програма*” як *комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів*

Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [7]. Вочевидь, останню дефініцію можна застосовувати і для визначення поняття “місцева цільова програма” з урахуванням окремих особливостей останніх.

Програма використання і охорони земель та інших природних ресурсів (далі — Програма) розроблена на виконання рішення 34 сесії 7 скликання Бучанської міської ради № 1535/27-34-VII від 19.10.2017 р. для організації здійснення заходів щодо раціонального використання та охорони земель. До розробки програми було залучено науковців Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління Міністерства екології та природних ресурсів України на чолі з професором А. М. Третяком. Упродовж 2018 р. Програму було розроблено і рішенням 49 сесії 7 скликання Бучанської міської ради № 2647-49-VII від 29.11.2018 р. — затверджено. Період реалізації Програми — 2019–2028 роки [8].

Метою Програми є визначення напрямів, механізмів, інструментів і строків організації ефективного використання і охорони земель та інших природних ресурсів, створення умов для розвитку дрібного і середнього бізнесу, забезпечення необхідної якості життя населення, підвищення інвестиційної привабливості землекористування громади.

Прийняття Програми повинне вирішити такі проблемні питання землекористування м. Буча, які тією чи іншою мірою є актуальними майже для кожної територіальної громади [9]:

- незавершеність формування економічних та правових відносин власності на землю та інші природні ресурси;
- недосконалість існуючого законодавства та управління землекористуванням на території територіальної громади, відсутність кадастрової інформації про земельні та інші природні ресурси і права на них для його здійснення;
- незавершеність розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ресурсами та управління землекористуванням на своїх територіях;
- нерозмежування земель державної і комунальної власності (як приклад, в м. Буча Київської області *станом на 2017 р. перебувало у комунальній власності тільки 0,7 % земель міста*), що створює управлінські і бюджетні труднощі в управлінні міським землекористуванням;
- відсутність системного планування розвитку землекористування, землеустрою, недосконалість обліку та нормативної грошової оцінки земель і земельних ділянок, державної реєстрації прав на земельні та інші природні ресурси і обмежень (обтяжень) у їх використанні.

Організація більш ефективного використання і охорони земель та інших природних ресурсів і територіальної організації муніципального управління землекористуванням забезпечується шляхом [9]:

- визначення перспектив розвитку міського землекористування та створення інвестиційно-привабливого містобудівного та рекреаційного

землекористування на основі розробленої та затвердженої в установленому порядку землевпорядної документації;

- визначення пріоритетів розвитку земельних відносин та землекористування з урахуванням зональних та місцевих особливостей;
- створення організаційно-правових умов для розвитку паритетних відносин між бізнесом, власниками землі та територіальною громадою на засадах публічно-приватного партнерства;
- юридичного та технічного оформлення права землеволодіння та землекористування територіальної громади, громадян і юридичних осіб;
- урегулювання земельних відносин та реструктуризації землекористування, формування місцевого ринку земельних ділянок та умов їх капіталізації;
- удосконалення системи муніципального управління землекористуванням та адміністрування платежів за землю і інші ресурси, екологічного податку.

Основними завданнями Програми є [9]:

- створення землевпорядно-правових та соціально-економічних умов для комплексного розвитку землекористування міста та його капіталізації;
- створення умов та посилення мотивації міського населення до розвитку підприємництва як основної умови підвищення рівня життя населення;
- створення екологічно безпечних умов для життєдіяльності населення, збереження навколишнього природного середовища та раціонального використання земельних та інших природних ресурсів, особливо зелених насаджень та земель рекреаційного призначення;
- збільшення надходжень в місцевий бюджет від платежів за землю та інші природні ресурси, забезпечення фінансової стійкості розвитку територіальної громади.

Для виконання Програми передбачаються заходи щодо [9]:

1. Удосконалення економічних та правових відносин власності на землю та інші природні ресурси, а саме:
 - землевпорядне відновлення меж міста та розмежування земель державної та комунальної власності;
 - удосконалення орендних відносин землі та інших природних ресурсів;
 - формування та встановлення меж земельних сервітутів;
 - організація та встановлення меж зон територіальних обмежень (обтяжень) у використанні земель та інших природних ресурсів і ідентифікація прав на них;
 - формування землекористування комунальних підприємств на засадах кооперативних, корпоративних відносин та публічно-приватного партнерства;
 - організація земельних торгів на купівлю-продаж права оренди землі для малого і дрібного бізнесу;
 - оформлення прав комунальної власності на земельні ділянки.

2. Планування землекористування, землеустрій та землевпорядкування, створення збалансованого та інвестиційно привабливого землекористування, а саме:
 - розроблення експериментального Плану земельно-господарського устрою території міста;
 - запровадження системи прийняття рішень у сфері використання земель та інших природних ресурсів, що невіддільні від земельних ділянок тільки на основі прогнозування, планування землекористування та проектів землеустрою, узгоджених з інтересами громадян, територіальної громади і держави;
 - здійснення зонування земель за їх категоріями та типами землекористування за придатністю земель та інвестиційною привабливістю містобудівного та рекреаційного землекористування;
 - розроблення проекту землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб з метою обґрунтування, розробки і подальшої реалізації необхідного обсягу організаційно-землевпорядкових та інженерно-технічних заходів з розвитку землекористування за більш ефективним цільовим призначенням, непогіршення його екологічного стану, захисту від руйнівних процесів;
 - розроблення місцевих регламентів (правил) землекористування;
 - розроблення проекту землеустрою щодо встановлення прибережних захисних смуг та водоохоронних зон з подальшим винесенням їх в натуру;
 - розроблення експериментального проекту землеустрою щодо влаштування зон відпочинку/рекреаційних зон на загальній площі близько 200 га;
 - проведення інвентаризації земельних ділянок та землевпорядкування прибудинкових територій в мікрорайонах;
 - створення системи муніципального адміністрування обмежень (обтяжень) у використанні земель та інших природних ресурсів і економічного стимулювання раціонального землекористування;
 - збільшення доданої вартості території за рахунок розширення багатофункціональності землекористування та введення диференційованої плати за землю;
 - розроблення брендів проектів рекреаційних послуг “Сімейний одноденний відпочинок”, “Зелений” туризм”, “Позакурортне лікування”;
 - розвиток місцевих видів використання земель, насамперед для рекреаційної діяльності;
 - проведення оцінки екологічних ризиків міського землекористування;
 - землевпорядна ідентифікація інвестиційно-привабливих земель, виходячи з їх локалізації, розміщення відносно технічної мережі інфраструктури, провадження проектів співробітництва.
3. Удосконалення обліку земельних ділянок та природних ресурсів, що розміщені на них, їх оцінки та ведення земельного кадастру, а саме:

- створення актуалізованої планово-кадастрової основи на землі міста та інформаційної бази обліку земельних ділянок та інших природних ресурсів;
 - своєчасне оновлення та розроблення нормативної грошової оцінки земель в межах міста;
 - створення кадастрових карт:
 - плану меж міста;
 - плану зонування земель за типами землекористування та розподілу земель за угіддями;
 - плану існуючого розподілу земель між власниками, користувачами;
 - плану існуючих територіальних зон обмежень (обтяжень) у використанні земель.
4. Охорона та відтворення земельних та інших природних ресурсів:
- проведення інвентаризації системи зелених насаджень міста відповідно до вимог п. 6.8 “Правил утримання зелених насаджень міст та інших населених пунктів”;
 - розроблення експериментальних проектів землеустрою щодо впорядкування землекористування зелених насаджень спеціального призначення (санітарно-захисних зон, протишумового озеленення транспортних коридорів у межах впливу залізниці і автодоріг); обмеженого використання (озеленення та ландшафтне впорядкування територій санаторних та оздоровчих закладів у межах їхнього відводу); загального користування (парків, скверів, прибудинкових територій тощо);
 - розроблення експериментальних проектів землеустрою щодо впорядкування землекористування локальних місць рекреаційного використання (скверів, парків) з їх впорядкуванням та ландшафтною організацією (дендрологічний склад, зони обмежень (обтяжень) у використанні, дозволене використання, права власності, регламенти землекористування);
 - організація та встановлення меж водоохоронних зон, прибережних смуг та обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об’єктів;
 - розроблення схеми землеустрою щодо влаштування територій сміттєзвалищ та інших відходів, кладовищ.
5. Покращення якості життя міського населення та сприяння диверсифікації сільськогосподарського, містобудівного та рекреаційного землекористування.

Інструменти цього напряму доповнюють пріоритети, визначені попередніми напрямами діяльності і синергетичним чином можуть позитивно впливати на диверсифікацію землекористування міста та якість життя їх мешканців:

- розроблення брендового проекту рекреаційних послуг “Сімейний одинденний відпочинок”;

- розроблення брендового проекту рекреаційних послуг “Зелений” туризм”;
- розроблення брендового проекту “Позасанаторне лікування” для дрібного і середнього бізнесу;
- розроблення переліку стимулів для розвитку землекористування для розвитку несільськогосподарської підприємницької діяльності громадян.

У результаті виконання Програми передбачається:

- підвищити інвестиційну привабливість та ефективність капіталізації і екологізації землекористування, екологічну безпеку використання земельних та інших природних ресурсів;
- здійснити структурування (*оптимізацію*) землекористування та створити інвестиційно-привабливе і економічно-ефективне землекористування підвищити ефективність оренди землі, особливо в містобудівному та рекреаційному господарстві;
- збільшити надходження від платежів за землю та інші природні ресурси до місцевого бюджету.

Очікувані результати виконання Програми використання і охорони земель та інших природних ресурсів на території Бучанської територіальної громади на 2019–2023 роки [9]

Назва завдання	Назва показників виконання завдання	Приріст земельних платежів до місцевого бюджету, млн грн.				
		разом	за роками			
			2020	2021	2022	2023
1	2	3	4	5	6	7
1. Створення землепорядно-правових та соціально-економічних умов для комплексного розвитку землекористування та його капіталізації	1.1. Приріст земельних платежів до місцевого бюджету в результаті удосконалення економічних та правових відносин власності на землю та інші природні ресурси	3,85	–	–	1,85	2,00
2. Створення умов та посилення мотивації міського населення до розвитку підприємництва як основної умови підвищення рівня життя населення	2.1. Приріст земельних платежів до місцевого бюджету в результаті планування землекористування, землеустрою та створення збалансованого і інвестиційно привабливого землекористування	0,50	–	–	0,20	0,30
3. Створення екологічно безпечних умов для життєдіяльності населення, збереження навколишнього природно-	3.1. Приріст земельних платежів до місцевого бюджету в результаті землеустрою та землепорядкування	3,92	–	–	1,92	2,00

1	2	3	4	5	6	7
го середовища та раціонального використання земельних і інших природних ресурсів, особливо зелених насаджень та земель рекреаційного призначення	3.2. Приріст земельних платежів до місцевого бюджету в результаті здійснення заходів із охорони та відтворення земельних і інших природних ресурсів	1,90	-	-	-	1,90
4. Збільшення надходжень в місцевий бюджет від платежів за землю та інші природні ресурси, забезпечення фінансової стійкості розвитку територіальної громади	4.1. Приріст земельних платежів до місцевого бюджету в результаті удосконалення обліку земель та інших природних ресурсів, зростання їх вартості та ведення земельного кадастру громади	2,68	0,2	0,5	0,98	1,00
5. Підвищення рівня ефективної зайнятості, посилення мотивації міського населення до розвитку підприємництва як основної умови підвищення рівня життя населення	5.1. Приріст земельних платежів до місцевого бюджету в результаті покращення якості життя населення та сприяння диверсифікації землекористування містобудівного та рекреаційного господарства	1,58	0,1	0,2	0,5	0,78
Разом		0,3	0,7	5,45	7,98	

Отже, відсутність затвердженої загальнонаціональної програми використання й охорони земель не позбавляє органи місцевого самоврядування можливості розробляти (на наш погляд, із обов'язковим залученням науковців) та реалізовувати на своїй території місцеві цільові програми використання й охорони земель та інших природних ресурсів. Навпаки: значне розширення повноважень у сфері управління земельним ресурсами у зв'язку з проведенням реформи децентралізації влади, а також розширення територій громад у зв'язку з їх об'єднанням зумовлює гостру необхідність прийняття та втілення подібних цільових програм. Об'єднана громада може бути по справжньому спроможною лише тоді, коли вона планує і раціонально використовує власні природні ресурси, зокрема земельні. Наскільки неможливим є ефективне розпорядження бюджетними коштами без затвердженого бюджету, настільки неможливим є раціональне землекористування та розпорядження земельними ресурсами громад без короткострокової та довгострокової стратегій їх використання, яка втілюється у програмах використання й охорони земель.

На прикладі міста Буча Київської області, реалізація передбачених Програмою заходів дозволить здійснити перерозподіл земельного фонду для розвитку житлового будівництва, дрібного і середнього бізнесу, збільшення питомої ваги інвестиційно-привабливого та еколого-безпечного землекористування. Середньорічне збільшення надходжень до місцевого бюджету прогнозується у розмірі 2,5 млн грн від удосконалення економічних відно-

син власності на землю та інші природні ресурси, структуризації та диверсифікації землекористування, покращення земельного обліку та інструментів адміністрування землекористування, і в цілому підвищення ефективності управління використанням земель та інших природних ресурсів та окупність затрат становить 1,5 роки при середньорічній капіталізації землекористування – 55 %.

Джерела

1. “Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об’єднаних територіальних громад”: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р [Електронний ресурс] // Уряд. портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pitannya-peredachi-1>
2. Уряд передав 1,46 млн га землі за межами населених пунктів у власність 659 ОТГ [Електронний ресурс] // Портал “Децентралізація”. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10381>
3. “Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р.”: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06. 2009 р. № 743-р [Електронний ресурс] // Сайт: Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80>
4. “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.”: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс] // Сайт: Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show>
5. “Про охорону земель”: Закон України 962-IV, за ред. від 18.12.2017 р. [Електронний ресурс] // Сайт: Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>
6. Словник української мови: Академічний тлумачний словник (1970-1980) [Електронний ресурс]. URL: <http://sum.in.ua/s/proghrama>
7. “Про державні цільові програми”: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV. [Електронний ресурс] // Сайт: Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
8. Рішення 49 сесії 7 скликання Бучанської міської ради від 29.11.2018 р. № 2647-49-VII [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Бучанської міської ради. URL: <http://www.bucha-rada.gov.ua/decision-city-council>
9. Програма використання й охорони земель та інших природних ресурсів на території Бучанської міської ради Київської області на 2019-2028 роки / Розробник програми: Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління Мінприроди України, затверджена рішенням Бучанської міської ради № 2647-49-VII від 29.11.2018 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Бучанської міської ради. URL: <http://www.bucha-rada.gov.ua/decision-city-council>

Shaprawsky T. A. Program of use and protection of land and other natural resources as a mechanism of rational management of land of territorial communities (for example, the city of Bucha of the Kiev region).

The article is devoted to the necessity of development and implementation at the municipal level of the program of use and protection of land and other natural resources. The author has analyzed the powers of local self-government bodies regarding the adoption and implementation of similar programs.

The possibility of the adoption and successful implementation of the program for the use and protection of land and other natural resources is proved, for example, in the Bucha municipality of the Kyiv region, even though there is no nationwide target program on the use and protection of land and soils.

It is substantiated that the local program of land use and protection is an effective tool for managing land resources for their rational use and protection, formation of areas of land use capitalization taking into account the purpose of land allocation, ensuring of ecological safety of the vital activity of the population, creation of legal, economic, ecological and urban planning mechanisms for the regulation of land relations. etc.

Proposed concrete measures and tools through which it is possible to introduce sustainable land use in the villages, settlements, cities, as well as to significantly increase the capitalization of land resources in compliance with the principle of environmental safety and rational land use.

It is shown on the example of the city of Bucha of Kyiv region that the implementation of the measures provided for in the Program will allow for the redistribution of the land fund for the development of housing construction, small and medium-sized businesses, increase of the share of investment-attractive and ecologically safe land use. Implementation of the Program will increase the revenues to the local budget from improving the economic relations of land ownership and other natural resources, structuring and diversifying land use, improving land registry and land use management tools, and, in general, improving the management of land and other natural resources management.

It is proposed to amend the legislation so that the management of land resources of territorial communities is carried out with the obligatory development of land use and protection programs.

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-02/58-79-88>

Надійшла 5 грудня 2019 р.