

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ПРИРОДООХОРОННОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УМОВАХ НОВИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Лобунько Ю.В., здобувач

*Державна екологічна академія післядипломної
освіти та управління Мінприроди України*

Запропоновано окремі аспекти удосконалення інституційного середовища розвитку природоохоронного землекористування в умовах нових земельних відносин у частині законодавства.

Ключові слова: *природоохоронне землекористування, інституційне середовище, права на землю та інші природні ресурси.*

Постановка проблеми

Інституційне забезпечення розвитку правових та економічних відносин власності на землю і інші природні ресурси є складною проблемою, яка потребує, насамперед, наукового обґрунтування, включаючи аналіз процесів удосконалення відносин прав власності на землю і інші природні ресурси й господарських форм їх використання в умовах здійснення економічних реформ. У 2015 році виповнилося 24 роки від початку реформування земельних відносин в Україні. У зв'язку з цим слід зазначити, що з методологічного погляду кожна реформа припускає проходження принаймні трьох етапів: демонтаж попередньої системи, формування концепції майбутнього і реалізація власне концепції. Всі ці етапи поєднані в єдине ціле, їх важко відокремити один від одного. Що стосується земельної реформи в Україні, то пройдено лише перший етап рефор-

мування, що явно затягнувся, і розпочато другий, який не має цілісної концепції майбутнього земельного ладу [1].

На нинішній час узагалі відсутня затверджена на державному рівні концепція земельної реформи, що унеможливує визначення кінцевої мети, яку держава ставить у процесі її реалізації. Складається враження, що метою земельної реформи є нав'язування суспільству виключно приватної форми власності на землю та інші природні ресурси, вільної купівлі-продажу земельних ділянок. У сучасних умовах переходу економіки на ринкові засади, поширення приватної власності на землю та інші природні ресурси посилюється економічна, екологічна і політична роль землі в економічній системі ринку. В процесі земельної реформи поглиблюються суперечності проблеми використання й охорони земель та інших природних ресурсів, загострюються економічні

та екологічні протиріччя, пов'язані з природокористуванням.

Разом з тим, трансформація земель та природокористування, які спрямовані на одержання максимальної вигоди за умови мінімальних відтворних витрат і ускладнена проведенням змін законодавства та системи землекористування і потребує глибокого науково обгрунтованого переосмислення й реорганізації на екологічних принципах. Втрата цінних продуктивних земель, деградація ґрунтів та довкілля, сучасне зниження та погіршення їх екологічних функцій із позицій усвідомлення обмеженості земельних та інших природних ресурсів повинні розглядатись як загроза економічній незалежності й навіть національній безпеці України. І навпаки, відновлення та раціональне використання земельно-ресурсного потенціалу для задоволення різноманітних потреб суспільства, гарантування екологічно безпечних умов для життєдіяльності людини – запорука сталого соціально-економічного розвитку держави. Викладене потребує удосконалення інституційного середовища розвитку природоохоронного землекористування в умовах нових земельних відносин.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій

Вивченню теоретичних і методичних підходів, проблемам і механізмам трансформації природоохоронного землекористування присвячені наукові праці таких вітчизняних науковців, як: В.М. Другак, Н.Р. Малишева, Р.І. Марусенко, А.М. Мірошніченко, А.Д. Юрченко та інших [2-5]. Однак, нині виникла необхідність в дослідженні змін, які відбулися за час земельної реформи та удосконалення

окремих аспектів інституціонального середовища розвитку природоохоронного землекористування в умовах нових земельних відносин.

Метою статті є на основі здійснених досліджень запропонувати окремі аспекти удосконалення інституційного середовища розвитку природоохоронного землекористування в умовах нових земельних відносин у частині законодавства.

Виклад основного матеріалу

Оцінка існуючого інституціонального забезпечення розвитку природоохоронного землекористування в умовах нових земельних відносин вказує на незадовільний його стан (табл. 1).

Стан інституціонального забезпечення, а саме визначення земельної політики у галузі земельних відносин та галузі використання та охорони земель, оцінюється як недостатньо задовільний та знаходиться в межах 43-49 %. Значно гірша ситуація щодо механізмів реалізації земельної політики, де забезпечення складає 27 % і стан оцінюється як незадовільний. Щодо стану інституціонального забезпечення регулювання (адміністрування) земельних відносин та організації використання та охорони земель в цілому і природоохоронного зокрема оцінюється теж як незадовільний та складає 33-37 %).

Природоохоронне землекористування має протікати в комплексі трьох взаємозбалансованих функцій: соціальної, економічної та екологічної. Досягнення оптимального значення соціальної функції полягає в забезпеченні задоволення особистих потреб населення у відпочинку, оздоровленні, спілкуванні з природою, що сприяє зміцненню фізичного, психологічного та розумового здоров'я. Оптимум

економічної функції можна розділити на два підвиди: отримання економічного ефекту від надання рекреаційних послуг; відновлення робочої сили, тобто підвищення працездатності, зростання продуктивності праці. Еко-

логічна функція досягає свого оптимального значення в разі забезпечення охорони та збереження цінних природних ресурсів від виснаження, деградації природних комплексів під впливом антропогенної діяльності.

1. Оцінка існуючого інституціонального забезпечення розвитку природоохоронного землекористування в умовах нових земельних відносин*

№ п. п.	Назва складових системи управління	Стан забезпечення**	Оцінка в %
1.	Земельна політика у галузі земельних відносин щодо:	Недостатньо задовільний	49
1.1.	Повноважень Верховної Ради України, обласних рад, Київської і Севастопольської міських рад, районних рад, районних у містах рад, сільських, селищних, міських рад	Недостатньо задовільний	65
1.2.	Повноважень органів виконавчої влади (ст. 13-17)	Недостатньо задовільний	55
1.3.	Повноважень відносин власності на землю (ст. 78-151)	Недостатньо задовільний	55
1.4.	Орендних відносин	Задовільний	75
1.5.	Гарантії прав на землю (ст. 152-161)	Недостатньо задовільний	48
1.6.	Екологічні відносини власності на землю.	Незадовільний	30
2.	Земельна політика у галузі використання та охорони земель	Недостатньо задовільний	43
2.1.	Встановлення та зміна цільового призначення земель (ст. 20)	Недостатньо задовільний	60
2.2.	Встановлення та зміна меж адміністративно територіального устрою (ст. 173-176)	Незадовільний	30
2.3.	Планування використання земель (ст. 177-178)	Незадовільний	15
2.4.	Землеустрою (ст. 181-182)	Незадовільний	35
2.5.	Контролю за використанням та охороною земель (ст. 187-190)	Недостатньо задовільний	65
2.6.	Моніторингу земель (ст. 191)	Незадовільний	15
2.7.	Державний земельний кадастр (ст. 193-204)	Недостатньо задовільний	50
2.8.	Економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель (ст. 205)	Практично відсутній	10
2.9.	Оподаткування землекористування та орендна плата	Задовільний	75
3.	Механізми реалізації земельної політики	Незадовільний	27
3.1.	Загальнодержавна та регіональні програми використання та охорони земель	Практично відсутній	10
3.2.	Загальнодержавна та регіональні програми розвитку земельних відносин	Незадовільний	25
3.3.	Природно-сільськогосподарське ті інші види районування земель	Незадовільний	30
3.4.	Зонування земель	Практично відсутній	0
3.5.	Землеустрій	Незадовільний	40
3.6.	Контроль за використанням та охороною земель	Недостатньо задовільний	65
3.7.	Формування природоохоронного землекористування	Незадовільний	15
3.8.	Розробка кадастру (землекористування, реєстрації, класифікації, оцінки землі)	Незадовільний	50
4.	Регулювання (адміністрування) земельних відносин	Незадовільний	37
4.1.	Розподіл земель за формами власності	Недостатньо задовільний	65
4.2.	Розподіл земель за формами землекористування (господарювання)	Задовільний	75
4.3.	Обороту прав на землю	Недостатньо задовільний	45

№ п. п.	Назва складових системи управління	Стан забезпечення**	Оцінка в %
4.4.	Обмежень та обтяжень прав на землю	Незадовільний	15
4.5.	Захисту прав на землю	Недостатньо задовільний	50
4.6.	Вирішення земельних спорів	Недостатньо задовільний	60
5.	Регулювання (адміністрування) організації використання та охорони земель	Незадовільний	33
5.1.	Розподіл земель по адміністративно територіальному устрою	Недостатньо задовільний	45
5.2.	Розподіл земель за цільовим призначенням	Недостатньо задовільний	45
5.3.	Встановлення територіальних обмежень у використанні земель	Практично відсутній	10
5.4.	Нормування землекористування	Практично відсутній	10
5.5.	Обмеження у використанні земель	Практично відсутній	10
5.6.	Економічного стимулювання землекористування	Практично відсутній	10
5.7.	Дозволеного використання земель (угіддя) та інших природних ресурсів	Незадовільний	30
5.8.	Методів використання земель та інших природних ресурсів	Незадовільний	20
5.9.	Відшкодування збитків (недоодержаних доходів) власникам та землекористувачам	Недостатньо задовільний	55

* удосконалено автором на основі джерела [6 с. 141-142];

** критерії оцінки: задовільний – від 71-100 %; недостатньо задовільний – від 41-70 %; незадовільний – від 11-40 %; практично відсутній – від 0 до 10 %

В природокористуванні права власності на конкретну земельну ділянку це не лише юридична, а й економічна та екологічна категорія. Причому останній чинник є визначальним: саме економічні та екологічні відносини – базисні, юридичні-надбудовні. Право власності чи користування землею з економічної точки зору є складною складною системи господарських відносин, які існують у будь-якому виробництві, що розміщене на земельній ділянці. Ця система включає в себе такі групи [7-8]:

- відносини з приводу привласнення в процесі використання землі умов виробництва і його результати;

- відносини з приводу господарського використання землі на праві користування або іншому;

- економічні форми реалізації відносин власності на землю та прав на земельні ділянки;

- відносини з приводу використання активів земельного капіталу.

Зазначена особливість земельних економічних та екологічних відносин

обумовлена специфікою землі, категорій земель та земельних ділянок і тісно пов'язаних з ними інших природних ресурсів, їх правовим режимом і відповідною земельно-правовою документацією, що визначає той чи інший режим щодо використання, відновлення та охорони їх і, відповідно, закріплених юридичних процедур, пов'язаних з набуттям прав щодо використання природних ресурсів.

В підтвердження викладеного в табл. 2 приведено ідентифікацію прав на землю та інші природні ресурси в межах категорій природно-заповідного фонду України як підтипів природоохоронного землекористування, яка підтверджує необхідність диференційованого підходу до його формування і інституціонального забезпечення. Так, відповідно до статті 4 закону України «Про природно-заповідний фонд України» території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, є

власністю Українського народу. Регіональні ландшафтні парки, зони - буферна, антропогенних ландшафтів, регульованого заповідного режиму біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, включені до складу, але не надані національним природним паркам, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва можуть перебувати як у власності Українсько-

го народу, так і в інших формах власності, передбачених законодавством України. Отже, як показують дані табл. 2 не дивлячись на те, що відповідно до положень земельного кодексу України землі природоохоронного значення можуть перебувати на різних правах власності, в межах цих прав в більшості відсутнє регулювання земельних та екологічних прав відносин і регламентування режиму землекористування.

2. Ідентифікація прав на землю та інші природні ресурси в межах підтипів природоохоронного землекористування

№ п.п.	Підтипи землекористування	Земля використовується на праві:				
		власності (самостійно власниками)	оренди землі	постійного користування	сервітуту	ренти
1.	Природні заповідники	-	-	+	Відсутнє регламентування	Відсутнє регламентування
2.	Національні природні парки:					
	<i>природоохоронна зона</i>	-	-	+	Відсутнє регламентування	Відсутнє регламентування
	<i>рекреаційна зона</i>	Відсутнє регламентування	+	+	Відсутнє регламентування	Відсутнє регламентування
	<i>господарська зона</i>	+	+	+	+	+
3.	Біосферні заповідники:					
	<i>природоохоронна зона</i>	-	-	+	Відсутнє регламентування	Відсутнє регламентування
	<i>буферна зона</i>	Відсутнє регламентування	Відсутнє регламентування	+	Відсутнє регламентування	Відсутнє регламентування
	<i>зона антропогенних ландшафтів</i>	Відсутнє регламентування	Відсутнє регламентування	+	Відсутнє регламентування	Відсутнє регламентування
4.	Регіональні ландшафтні парки:					
	<i>природоохоронна зона</i>	-	-	+	Відсутнє регламентування	Відсутнє регламентування
	<i>рекреаційна зона</i>	Відсутнє регламентування	+	+	Відсутнє регламентування	Відсутнє регламентування
	<i>господарська зона</i>	-	-	+	+	+
5.	Заказники	Відсутнє регламентування	Відсутнє регламентування	+	Відсутнє регламентування	Відсутнє регламентування

Правовий режим земель природно-заповідного фонду регулюється законом України «Про природно-заповідний фонд України» [9]. В цьому Законі однією статтею (ст. 6) викладено бланкетну норму щодо охорони території та об'єктів, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, господарську, а також історичну цінність. У статті 16 Земельного кодексу України [10], земельні ділянки, які мають бути віднесені до «іншого природоохоронного призначення», визначені (з урахуванням норм ст. 6 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України») поперхгово: «До земель іншого природоохоронного призначення належать земельні ділянки в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність». Але критеріїв «особливої наукової цінності» природних об'єктів на земельних ділянках, які мають відноситись до земель іншого природоохоронного призначення, законодавством не визначено. Не встановлено також і юридичних підстав, за якими повинні бути сформовані межі земельних ділянок іншого природоохоронного призначення. До земель іншого природоохоронного призначення, ЗКУ (ст. 46) відносить земельні ділянки водно-болотних угідь, що не віднесені до земель лісового і водного фондів, а також земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність. Але, на нашу думку, зазначені земельні ділянки можуть оголошуватись заповідними з наданням їм статусу заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ відповідно до норм ЗУ «Про природно-заповідний фонд України» без вилучення цих ділянок у їх власників та лише з оформленням охоронних зобов'язань.

Мірошніченко А.М. та Марусенко Р.І. [4] вважають, що до земель іншого

природоохоронного призначення слід віднести: земельні ділянки охоронних зон об'єктів природно-заповідного фонду на підставі норм ст. 112 ЗКУ та ст.ст. 39, 40 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України»; земельні ділянки, що резервуються з метою наступного заповідання шляхом встановлення особливих вимог охорони навколишнього середовища, які визначаються рішенням про резервування (ст.ст. 52, 53 і 55 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України»).

Малишева Н.Р. [3] обгрунтовує доцільність віднесення до земель іншого природоохоронного призначення водоохоронних зон і прибережних захисних смуг та смуг відведення. На наш погляд, із цими пропозиціями погоджуватися недоцільно. Земельні ділянки охоронних зон природно-заповідного фонду, а також землі ділянок прибережних захисних смуг вздовж морів, річок та навколо водойм, смуг відведення гідротехнічних споруд і каналів, берегових смуг водних шляхів відносяться до категорії земель водного та інших фондів. Віднесення їх одночасно до двох і більше категорій може свідчити лише про недосконалість класифікації. Земельні ділянки охоронних зон є територіями господарської діяльності земель відповідних категорій, для яких мають встановлюватись і реєструватись відповідно закону обмеження.

На наш погляд, землі оздоровчого та рекреаційного призначення теж мають ознаки і відносяться до природоохоронного землекористування.

Необгрунтованість статусу земель «іншого природоохоронного призначення» обумовлює потребу в опрацюванні окремого Закону про порядок їх використання. Можливо із цих причин не передбачена державна реєстрація земель іншого природоохорон-

ного призначення у державному кадастрі територій та об'єктів природно-заповідного фонду [11].

В науковій літературі зустрічаються різні підходи до розуміння земель як природних рекреаційних територій [12-13]. На думку Гетьмана А.П., землі природно-заповідного фонду та історико-культурного призначення, лікувально-оздоровчі і рекреаційні зони утворюють єдиний комплекс, що є найважливішим структурним елементом екологічної мережі України, який можна найменувати як лікувально-рекреаційний фонд, безпосередньо пов'язаний із природно-заповідним фондом, як структурним елементом екосистеми України [14]. Мірошніченко А.М. і Марусенко Р.І. визначають у цих категоріях земель спільні риси у призначенні та правовому режимі через свою особливу цінність [4].

Згідно Земельного кодексу України землі природно-заповідного фонду – «це ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій і об'єктів природно-заповідного фонду» (ст. 43). До земель оздоровчого призначення (ст. 47) ЗКУ відносить землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватись для профілактики захворювань і лікування людей. Але землями оздоровчого призначення на сьогодні вважаються лише ті, які в установленому порядку оголошені курортами. Відповідно до ст. 50 ЗКУ «до земель рекреаційного призначення належать землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів». У законодавстві (ч. 1 ст. 63 ЗУ «Про охорону

навколишнього природного середовища») застосовано термін «рекреаційні зони», який за своїм змістом майже співпадає з терміном «землі рекреаційного призначення» – «Рекреаційними зонами є ділянки суші і водного простору, призначені для організованого масового відпочинку населення і туризму».

Таким чином, виділення перелічених вище земель в окремі категорії вважати вдалим рішенням недоцільно, оскільки визначений їх правовий режим в основному збігається, а наведених в законодавстві критеріїв уособлення недостатньо для розрізнення цих земель. Крім того, усі ці землі фактично призначені для рекреаційного використання, а площі їх земель замалі для відокремлення в окремі категорії (землі оздоровчого призначення – 28,7 тис. га, землі рекреаційного призначення – 108,9 тис. га, землі історико-культурного призначення – 53,0 тис. га) [15].

Таким чином, існуючий поділ земель на категорії не відповідає сучасним вимогам. У більшості випадків віднесення земель до певних категорій здійснюється не за їх цільовим призначенням, а за суб'єктами землекористування або територіальним розміщенням. Очевидні недоліки класифікації ставлять під сумнів її подальше ефективне застосування.

Висновки

На сьогодні відсутнє регулювання земельних та екологічних прав відносин і регламентування режиму землекористування природоохоронного значення, де землі та інші природні ресурси можуть перебувати на різних правах власності відповідно до положень земельного кодексу України. Відповідно інституційне середовище

розвитку природоохоронного землекористування в умовах нових земельних відносин потребує удосконалення, особливо у частині трактування об'єктів земельних і екологічних відносин, встановлення меж цих об'єктів, встановлення та державної реєстрації обмежень у використанні земельних та інших природних ресурсів, а також класифікації основного цільового призначення земель природно-заповідного фонду, рекреаційного та оздоровчого використання.

Список літератури

1. *Дорош Й.М.* Теоретико-методологічні основи розвитку земельних відносин в Україні: [монографія] / Й.М. Дорош. – К.: ВПОЛ, 2011. – 284 с.
2. *Другак В.М.* Теоретичні та методологічні основи економіки землекористування: монографія / В.М. Другак. – Тернопіль, 2010. – 307 с.
3. *Малишева Н.Р.* Правовий режим земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення // Земельне право: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів; За ред. В.І. Семчика і П.Ф. Кулиничка. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. – С. 360-367.
4. *Мірошніченко А.М.* Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 142-144.
5. *Сучасна земельна політика України / А.Д. Юрченко, Л.Д. Греков, А.М. Мірошніченко, А.В. Кузьмін.* – К.: Інтертехнологія, 2009. – 260 с.
6. *Третяк Н.А.* Розвиток системи управління земельними ресурсами як економічна функція власності на землю / Н.А. Третяк. – Херсон: ФОП Грінь Д.С., 2013. – 254 с.
7. *Третяк А.М.* Законодавчо-нормативні проблеми екологічних відносин прав власності та прав користування землею в Україні / А.М.Третяк, В.М. Другак. // Земельне право України: теорія і практика. – 2010. – № 6. – С. 10–21.
8. *Третяк А.М.* Земельні економічні відносини прав власності та користування землею в Україні: законодавчо-нормативні проблеми їх регулювання / А.М. Третяк, В.М. Другак. // Продуктивні сили і регіональна економіка: зб. наук. пр.: у 2 ч. – Ч. 2. – К.: РВПС України НАН України, 2009. – 262 с.
9. Закон України «Про природно-заповідний фонд України»: прийнятий 16 червня 1992 року № 2456-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 26. – Ст. 502.
10. Земельний кодекс України: прийнятий 25 жовтня 2001 року № 2768-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
11. *Багрова Л.А.* Рекреационные ресурсы (подходы к анализу понятия) / Л.А. Багрова, Н.В. Багров, В.С. Преображенский // Известия АН СССР: серия географическая. – 1977. – № 2. – С. 5-12.
12. Рекреационные системы / [под ред. Н.С. Мироненко, М.М. Бочарова]. – М.: Изд-во МГУ, 1986. – 136 с.
13. *Краснова М.* Про поняття природних рекреаційних ресурсів / М. Краснова, Е. Позняк // Право України. – 2000. – № 5. – С. 51-54.
14. *Гетьман А.П.* Экологическое право Украины: учеб. пособ. / А.П. Гетьман. – Харьков: ООО «Одисей», 2007. – С. 427-428.
15. Державна статистична звітність з кількісного обліку земель станом на 01.01.2015 року (форма № 6-зем). – К.: Держгеокадастр України, 2015. – 67 с.

Предложено отдельные аспекты совершенствования институциональной среды развития природно-охранного землепользования в условиях новых земельных отношений в части законодательства.

Ключевые слова: природоохранное землепользование, институциональная среда, права на землю и другие природные ресурсы.

Some aspects of improving the institutional environment of nature-protect land use in conditions of the new land relations in case of the law were proposed.

Keywords: nature-protect land use, institutional environment, land and other natural resources rights.