

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 4, 2011

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 631.15: 332.3

О. А. Домбровська,
кандидат економічних наук, доцент кафедри управління земельними ресурсами та кадастру
Харківського національного аграрного університету імені В. В. Докучаєва

СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В МІСТІ АЛУШТА АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ

Зроблено аналіз специфіки функціонування органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин в місті Алушта АРК. Означено основні напрями вдосконалення управління земельними ресурсами міста.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, земельні відносини, методи управління землекористуванням.*

The analysis of specific of functioning of organs of local self-government is done in the field of adjusting of the landed relations in town Alushta ARK. Marked basic directions of perfection of management of city the landed resources.

Keywords: *local self-government, landed relations, methods of management land-tenure.*

Постановка проблеми. Земля - це одне з основних національних багатств України. Особливу цінність становлять міські землі. Займаючи лише два відсотки від загальної площі території держави, вони концентрують понад дві третини населення, майже три чверті основних промислово-виробничих фондів, переважну частку виробничого, наукового та соціально-культурного потенціалу. Саме це, з одного боку, створює для користувачів земель населених пунктів виключно сприятливі можливості для господарювання та підприємництва, а з іншого - потребує ефективного використання міських земель, що є необхідною умовою успішного проведення економічних і соціальних ринкових перетворень, оскільки саме міста, насамперед великі і найбільші, виступають каркасом нових форм господарювання в країні.

Висока ступінь усупільнення використання міських земель в умовах розвитку приватної земельної власності покладає на органи місцевого самоврядування відповідальність за додержанням інтересів усіх суб'єктів земельних відносин та забезпечення цілеспрямованого розвитку міста.

В сучасних умовах, коли об'єктивно необхідним став глибокий перегляд не лише земельних, але й майнових відносин власності, а також перехід до прогресивних форм господарювання, земельні відносини набувають значно ширшої наукової сутності, глибшого значення і цільового призначення. У зв'язку з цим слід вивчати управління земельними відносинами з боку органів місцевого самоврядування як стратегічно зорієнтовані суспільно-політичні і соціально - економічні відносини з приводу політичного, правового, економічного, соціального та організаційного забезпечення розвитку міського господарства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Різні аспекти регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування та особливості здійснення повноважень місцевих рад в період проведення земельної реформи в Україні досить широко висвітлено в наукових працях. Істотний внесок у розвиток правового регулювання земельних відносин, зокрема, зробили: Г. Аксененко, В. Андрейцев, С. Байсалов, В. Балезін, Г. Башмаков, З. Беляєва, Р. Боголєпов, Ю. Вовк, В. Григор'єв, Л. Дембо, І. Дмитренко, Б. Єрофєєв, Ю. Жариков, І. Іконицька, В. Кабатов, М. Казанцев та ін.

Організаційно-правові та економічні основи земельних відносин, які склалися в минулому, на сучасному етапі певною мірою стали перешкодою у вирішенні низки найважливіших питань ефективного і раціонального використання земель в умовах формування ринкових відносин. Тому багато принципів положень, які вироблені раніше наукою з проблем управління земельними ресурсами, зараз втрачають або потребують істотного коригування. З огляду на це заслуговують на увагу праці та статті Ю. Дехтяренка [2], Ю. Кулаковського [3] О.Панчука [4], А. Третяка [6], О. Петраковської [5], та ін. В той же час, суттєві аспекти зазначеної проблеми залишаються ще не розробленими, що викликає суперечки і дискусії.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття повноти участі органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин та розробка напрямів вдосконалення управління земельними ресурсами міста Алушта АРК.

Виклад основного матеріалу. Управління земельними ресурсами є одним із видів державного регулювання, рухом усіх ресурсів. При формуванні ринкових відносин, особливо в сфері руху земельних ділянок, державі відводиться відповідне регулювання цим процесом. В першу чергу вона регулює розвиток та становлення земельних відносин, надання їм соціально орієнтованого напрямку, питання організаційного та правового забезпечення використання та охорони земель.

В сучасній літературі надається багато визначень такого складного поняття, як управління земельними ресурсами. Наприклад, Дехтяренко Ю. Ф. вважає, що в процесі управління здійснюється планування міст, реєстрація землеволодінь, контроль за правильністю використання земель, вирішуються земельні суперечки [2].

На думку Третяка А.М., управління земельними ресурсами включає ті функції, які пов'язані з регулюванням розвитку і використанням земельних ресурсів, із збором доходів від землі (в процесі її оподаткування, використання, продажу земельних ділянок, їх здачі в оренду і т.п.) і вирішенням конфліктів щодо власності на землю і її використання. Це стосується всіх земель, незалежно у чийй власності вони знаходяться, і включає перерозподіл земельних ресурсів; освоєння та поліпшення земель; землевпорядкування територій; оцінку вартості та якості земель; моніторинг та контроль за землекористуванням і управління ним; реєстрацію землі та управління інфраструктурою [6, с.58].

Панчук О.Є. дає наступне визначення: «Управління земельними ресурсами – це реалізація політичного курсу держави щодо реформування земельних відносин, компетенція органів, яким надано право розпорядження землею та контролю за охороною земель, забезпечення відповідно до законодавства процесу надання та вилучення земельних ділянок, здійснення природоохоронних заходів; збір, систематизація та надання земельно-кадастрової інформації з правового режиму земель, кількості та якості земель, вартісних показників» [4, с. 8].

Усупільнений характер використання міських земель в умовах розвитку приватної земельної власності покладає на органи місцевого самоврядування саме регулятивної функції. Складне переплетення приватних та громадських інтересів необхідно місцевим органам влади обов'язково враховувати при вирішенні питань у галузі земельних відносин.

До повноважень місцевих рад належить передача земельних ділянок у власність на їх території, надання їх у користування, в тому числі на умовах оренди, вилучення (викуп) землі, встановлення характеру використання і розмірів земельних ділянок, реєстрація прав на землю, встановлення ставок плати за землю та

порядку відшкодування збитків, завданих власнику землі або землекористувачу. Свої регулятивні повноваження органи місцевої влади реалізують веденням земельно-кадастрової документації, встановленням будівельних, санітарних, протипожежних норм та правил, розробкою і затвердженням містобудівної та землепорядної документації, стягненням плати за землю, контролем за використанням та охороною земельних ресурсів, вирішенням земельних спорів у межах своєї компетенції [5].

Виклад основного матеріалу. Алушта – це центр курортної зони, яка простяглася більш ніж на 80 км від селища Партеніт на заході і до села Привітне на сході. Згідно даних державного земельного кадастру станом на 01.01.2010 рік загальна площа міста Алушта становить 588,2632 га, населення в місті - 40 тисяч чоловік. Місто має найбільш високий потенціал закладів культурно-побутового і курортного значення, виконує функцію центра обслуговування районного масштабу.

Предметом управління земельними ресурсами міст у загальному вигляді є процеси використання землі для різних сфер життєдіяльності (напрямок, характер, технологія і т.д.). Стосовно предмета управління на цих землях є ряд досить визначених особливостей: висока концентрація різноманітних видів життєдіяльності на одиницю площі (суб'єктів земельних відносин); розмаїття способів, технологій, часу споживання властивостей землі. Усе це створює велику кількість об'єктів управління земельними ресурсами, явищ і процесів.

Систематизація та аналіз сукупності існуючих у світі методів управління земельними відносинами дали можливість поєднати їх у п'ять аспектів стосовно управління земельними відносинами органами місцевого самоврядування: правовий, адміністративно - територіальний, інженерно – технічний, соціально-економічний, екологічний.

Правовий аспект управління пов'язаний з проведенням на території держави різного роду політичних реформ визначаючих права та обов'язки суб'єкта земельних відносин та встановлює процедуру встановлення суб'єкта. Основним законодавчим положенням в системі управління (суб'єкта та об'єкта) встановлюється основним законом держави та відповідними підзаконними актами.

Адміністративно – територіальний аспект встановлює межі, координати, зміст та характер віднесення даної території до трьох основних напрямків (адміністративний поділ, цільове та функціональне використання, облік земель). Даний аспект окрім загальних даних в межах трьох структур має задачу створення нових землекористувачів та землеволодінь. На основі меж адміністративного поділу держави та системи цільового використання землі для забезпечення формування землекористувачів, землеволодінь та інших формувань держави в системі управління встановлені чотири рівні управління: державний, регіональний, базовий, локальний.

Для спрощення та механізації процесів управління створюється єдина загальнодержавна кодова система управління земельними ділянками, відповідними формуваннями та адміністративною структурою. Кодова система в основі свого проведення має системи ГІС та систему АЗІС.

В місті Алушті за функціональним використанням переважна більшість із загальної кількості земельних ділянок (57 %) призначені для відпочинку, тому числі пляжі; решта - представлена ділянками житлової забудови (18 %), комерційного використання (5%) - розміщення магазинів, кафе, ресторанів, готелів; промислових та складських об'єктів (2%). І хоча аналіз даних свідчить про зростання в останні роки інтересу до земель комерційного використання, в структурі земельних ділянок за функціональним використанням превалюють землі відпочинку, які забезпечують найвищий дохід з землі.

Станом на 01.01.2010 року в місті землі державної форми власності складають 156,76 га, приватної форми власності - 431,50 га, в тому числі оренда – 140,61 га.

Соціально – економічний аспект управління встановлюється Конституцією України [1] де вказано, що земля власністю народу та кожний громадянин має право на долю цієї землі. Даний аспект вирішує наступні питання: - землезабезпеченість за різним цільовим, функціональним використанням, за різним ступенем густоти населення; - система розселення та створення нових населених пунктів та умов їх формування; - оцінка земельних ресурсів (нормативна та експертна); - регулювання системою платності землі та системою ринкових відносин; - система вводу субсидій, дотацій, іпотеки, кредиту та інших основ; - розмір компенсації за зміну цільового використання землі, який встановлює соціально – політичний рівень держави.

Основу економіки Алушти становить санаторно-курортне та рекреаційне господарство. Загальна кількість відпочиваючих в Алушті становить близько 12% від суспільства числа відпочиваючих у Криму. Коефіцієнт заповнюваної працюючих зараз санаторно-курортних установ і туристських підприємств у середньому за рік становить близько 70% (у 2009 році загальна кількість відпочиваючих зменшилася на 20% в порівнянні з аналогічним періодом минулого року).

У місті Алушті, крім розвитку санаторно-курортної галузі, розвиваються й інші: сільське господарство, торгівля, будівельна галузь, яка розвивається за рахунок санаторно-курортної привабливості регіону, потреби в будівництві житла.

Економічна ситуація в країні і світова фінансова криза поки критично не позначилися на санаторно-курортній сфері міста, але багато інвестиційних проектів тимчасово припинені, немає інвесторів готових реалізувати проекти в \$ 100-300 млн. Залучити такі обсяги інвестицій можливе за рахунок іноземних інвесторів, але на сьогоднішній день інвестиційний ризик в Україні складає 8,4%, що не сприяє припливу, а скоріше сприяє відтоку інвестицій.

За січень-вересень поточного року в Україну надійшло \$ 3,95 млрд. прямих іноземних інвестицій, що становить лише 46,3% від показника аналогічного періоду 2008 року. З них в III кварталі в економіку вкладено \$ 1,25 млрд.

Підприємствами всіх форм власності за рахунок всіх джерел фінансування освоєно інвестицій в основний капітал за 2009 рік в об'ємі 239952,0 тис. грн. Об'єм інвестицій в порівнянні з минулим роком зменшився на 48,3% і склав 4,3% від загального об'єму інвестицій в основний капітал по Автономній Республіці Крим

У Алушті, як і в інших містах, спостерігається повсюдне прагнення місцевої влади збільшити частку бюджетних надходжень за рахунок підвищення платежу за земельні ділянки, право ведення і розпорядження якими сьогодні є мало не єдиним дієвим важелем впливу на ринкові суб'єкти з боку територіальних органів управління. На передній план впливає шкала цінності ділянок - часто з тінювих псевдо ринків землі і орієнтацією на нібито вільні ринкові ціни, які в ряді випадків є результатом умовно укладених угод. Це вимагає якнайшвидшого завершення формування електронної версії земельного кадастру, створення за рахунок бюджету міста при управлінні земельних ресурсів Центру земельного кадастру, завершення проведення інвентаризації земельних ділянок, у т.ч. під існуючими об'єктами багатопверхової забудови.

Плата за землю є одним з головних джерел фінансових ресурсів будь-якого регіону. Наявність стабільної прибуткової бази місцевих бюджетів, у першу чергу, дає можливість органам місцевого самоврядування виконувати покладені на них завдання, які пов'язані з перетворенням у життя соціально-економічного розвитку міста. Надання міських земель в оренду розглядається місцевою владою як значний резерв поповнення бюджету міста. Проте найважливішим напрямом роботи місцевих органів влади слід вважати надходження не стільки від оренди землі, як від приватизації земельних ресурсів. При цьому слід підкреслити, що суб'єкти підприємництва отримують у реальному розпорядженні земельні ресурси з усіма наслідками його використання - продаж, застава, оренда, що підвищує значення землі як інвестиційного ресурсу. Станом на 2010 рік по місту Алушта від оренди землі надійшло 682,723 тис. грн., від приватизації майна 622,109 тис. грн.

На території міста здійснюється продаж земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що є власністю покупців цих ділянок. З 2005-2010 рр. продано 131 земельну ділянку із земель державної та комунальної власності на загальну площу 110,98 га, загальна вартість 61220,1705 тис. грн. З них надійшло до державного бюджету 6122,0171 тис. грн., до місцевого - 55098,1535 тис. грн.

Продаж земельних ділянок підвищує мотивацію до інвестування в економіку, укладення коштів у будівництво, розширення чи модернізацію підприємств, житла, об'єктів інфраструктури, інтенсифікацію господарської діяльності і поліпшення якості землі. Крім того, це опосередковано сприяє активізації інвестиційного процесу через спрямування частини виручених коштів, одержаних податків та зборів у розвиток інфраструктури населених пунктів.

Інженерно - технічний аспект системи управління пов'язаний з встановленням меж населеного пункту, формуванням землеволодінь та землекористувачів на території міста, проектами відведення земельних ділянок для різних господарських потреб або зміни їх цільового призначення, заходів по освоєнню, поліпшенню якості землі, їх раціональному використанню, охороні та захисту від руйнівних процесів тощо.

На території населеного пункту вище названі заходи визначаються його генеральним планом та спеціальними проектами і затверджуються відповідно міською радою, а також органами, які приймають рішення про створення об'єктів природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного та іншого призначення. Для вдосконалення земельних відносин в місті Алушта необхідно провести такі інженерно-технічні заходи:

1. інженерно-технічні заходи, пов'язані з встановленням меж міста Алушта, розробкою генерального плану, схемою землеустрою і техніко-економічним обґрунтуванням використання та охорони земель міста (бюджет АРК, місцевий бюджет 6100,0 тис. грн.).

2. інженерно-технічні заходи, пов'язані з будівництвом захисних споруд, вертикальним плануванням, регулюванням рівня ґрунтових вод та режиму стоку поверхневих вод, інженерним обладнанням територій тощо. Для виконання вказаних заходів надалі складаються відповідні інженерні схеми і проекти (місцевий бюджет 1200,22 тис. грн.).

3. інженерно-технічні заходи, пов'язані з особливим режимом використання земель (місцевий бюджет 262,2 тис. грн.).

Екологічний аспект пов'язаний з вирішенням питань про передачу через систему державного управління чи через ринкових відносин земельних ділянок із збереженням якості об'єкта. Недостатня ефективність правових та економічних механізмів є причиною зростання рівня забруднення в населеному пункті, розвитку деградаційних процесів у навколишньому середовищі, скорочення природних територій у місті, збільшення антропогенного тиску на земельні ресурси.

В місті Алушта на 2009- 2012 рр. розроблені програми і заходи щодо поліпшення екологічної ситуації: 1. Міська бюджетна програма охорони навколишнього середовища в м. Алушті (об'єм фінансування 104,5 тис. грн.); 2. Міська бюджетна програма «Створення і використання матеріальних резервів для запобігання, локалізації і ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру і їх наслідків, надання допомоги населенню, що постраждало від надзвичайних ситуацій, м. Алушті на 2010-2012 гг.» (об'єм фінансування 75,0 тис. грн.); 3. Міська бюджетна програма збереження, відновлення і забезпечення раціонального використання земельних ресурсів в м. Алушті на 2009-2012 рр. (об'єм фінансування 1461,837 тис. грн.).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Ефективність засобів управління земельними відносинами в діяльності органів місцевого самоврядування повинна ґрунтуватися на тому, що найдоцільніший тип використання землі визначатиметься рішенням не чиновників, а численних власників та користувачів земельних ділянок. Це, у свою чергу, сприятиме зростанню вартості земельної власності, поліпшенню добробуту громадян, економічному розвитку території, на якій вони проживають, і держави загалом.

Політика органів місцевого самоврядування щодо вдосконалення земельних відносин має сприяти максимальному залученню вітчизняних та іноземних інвестицій у сферу торговельного, готельного, транспортного, офісного будівництва, зовнішнього благоустрою території, рекреаційної діяльності, реконструкції неефективних виробництв в офісні центри тощо, цільовим наданням земельних ділянок у довгострокове користування з правом подовження термінів землекористування на бажаний інвестору строк або викупу їх відповідно до закону.

Нові земельні відносини в місті потребують запровадження оновлених методів управління землекористуванням. Метою вдосконалення земельних відносин у населеному пункті повинні стати створення ефективної системи планування використання земель територіальної громади, їх територіального розвитку, усунення юридичних перешкод на шляху вільного обігу землі серед громадян та юридичних осіб, гарантування прав власності на землю і землекористування, організація використання земель на платній основі, забезпечення їх охорони в інтересах територіальної громади, населення країни загалом.

Література:

1. Конституція України: за станом на 28 черв. 1996 р. / Держкомзем України // Земельні відносини в Україні: Законодавчі акти і нормативні документи.- К.: Урожай, 1998.- 816 с.
2. Дехтяренко Ю. Міські землі як матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування / Ю. Дехтяренко, О. Драпіковський, І. Іванова // Ринок землі : екон. наук.-практ. журн. – 2003. – № 4–5. – С. 54–56.
3. Кулаковський Ю. П. Стратегія управління земельними ресурсами міста в умовах ринку (на прикладі м. Києва) / Ю. П. Кулаковський // Вісн. Укр. держ. ун-ту водного господарства та природокористування : зб. наук. праць. – Рівне : УДУВГП, 2004. – Вип. 2 (26), ч. 2. – С. 526 - 531.
4. Панчук О.Я. Місце державного земельного кадастру в системі управління земельними ресурсами / О.Я. Панчук // Землевпорядний вісник.-1999.- № 2.- С. 8 - 14.
5. Петраковська О. С. Обмеження прав власності – механізм управління земельними ресурсами міст / О. С. Петраковська // Сучасні проблеми архітектури та містобудування. – К. : КНУБА, 2005. – № 13. – С. 133 – 138.
6. Третьак А.М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні / А.М.Третьак. - К., 1998. - 224 с.

Стаття надійшла до редакції 14 квітня 2011 року.



ТОВ "ДКС Центр"