

ПІДХОДИ ТА І ПРИЙОМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА

Проведено аналіз підходів і прийомів реалізації земельної політики у сфері житлового будівництва. Визначено систему інструментів і методів державного регулювання раціонального землекористування у великих містах.

Проведен анализ подходов и приемов реализации земельной политики в сфере жилищного строительства. Определена система инструментов и методов государственной регуляции рационального землепользования в больших городах.

The analysis of approaches and receptions of realization of the landed policy is conducted in the field of housing building. The system of instruments and methods of the state adjusting of rational land-tenure is certain in large towns.

Постановка проблеми. Розвиток ринкових відносин, нових форм власності, вимагають формування адекватних цим процесам систем управління у всіх ланках і галузях економіки, зокрема, і в будівництві. Відмова від планової централізованої системи управління і її демонтаж в часі не поєднуються з адаптацією системи державного управління будівельним комплексом в нових умовах. Після двадцяти років незалежності України система, що склалася, виявилася неефективною в рішенні проблем розвитку економіки. Це обумовлено тим, що одним з важливих наслідків приватизації з'явилося порушення зв'язків між суб'єктами інвестиційної і будівельної діяльності, що ускладнило системність їх функціонування в умовах ринкових реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні проблеми земельних відносин в населених пунктах розриваються у працях багатьох сучасних вчених, зокрема М.М.Габреля, В.О.Леонця, Л.Я.Новаковського, О.С. Новоторова, В.І.Нудельмана, І.М.Салія, М.Г.Ступеня та ін. Так, у наукових дослідженнях цих учених відзначається, що специфікація прав власності (національна, регіональна, муніципальна, корпоративна й ін.) на землю, природні ресурси, нерухомість, об'єкти інфраструктури значно впливає на форму й силу внутрішніх зв'язків територіальної структури (земле- і природокористування, розселення, просторової організації господарства). Єдина раніше територіальна структура землекористування дробиться на національну, регіональну, муніципальну, накладення яких приводить до поліструктурності.

Сучасні концепції і методи вдосконалення механізму управління житловим будівництвом, відображені в роботах А.Асаула, Ю.Вінслава, А.Беркути, І.Мазура та ін. Серед зарубіжних розробок у області управління в інвестиційно-будівельній сфері слід виділити дослідження Р.Арчібальда, Ф.Бег'юлі, К.Грея, Е.Ларсона.

Постановка завдання:

- провести аналіз підходів і прийомів реалізації земельної політики у сфері житлового будівництва;
- визначити систему інструментів і методів державного регулювання раціонального землекористування у великих містах.

Виклад основного матеріалу. При обґрунтуванні розміщення об'єктів будівництва особливе значення надається питанням використання земельних ресурсів. При цьому важливе значення набуває специфікація прав власності на землю.

Розвиток муніципальної територіальної структури землекористування пов'язаний з розробкою проектів розмежування міської території на земельні ділянки (ділянки виступають відособленими об'єктами права) і формуванням їх обороту, впровадженням системи правового зонування, спрощенням процедур і посиленням правових гарантій землекористування й забудови. Правове зонування визначає маркетингову основу житлової нерухомості на території міст регіону за рахунок установаження різних "стандартів" житлових зон, що залежать від місця розташування житла, цільнісних характеристик і пов'язаних із цим вартісних характеристик житла й споживчих якостей житлового середовища.

При цьому величезну роль у формуванні ринку землі й нерухомості, мають інститути, які специфікують права земельної власності. До них, насамперед, відноситься земельний кадастр [5, с.77].

Розглядаючи значення землі як загальної територіальної бази багато дослідників [1;2; 3] відзначають і таку важливу особливість її функціонування в населених пунктах, як територіальна закріпленість на ній будівель, споруджень і інших матеріальних форм. Однак факт прикріпленості до землі створених людиною суспільних засобів праці, що є істотною особливістю земель населених пунктів, вимагає обліку не тільки в процесі використання й оцінки земельних ресурсів, але й суттєво впливає на процеси розвитку будівельної галузі, у тому числі, житлового будівництва, локальних і регіональних ринків нерухомості. У зв'язку із цим у контексті даного дослідження доцільно розглянути основи формування економічного механізму раціонального землекористування міст і великих територіальних перетворень у частині тих його складових, які мають важливе значення саме з погляду забезпечення ресурсної бази розвитку галузі житлового будівництва.

У цілому слід погодитися з визначенням економічного механізму раціонального землекористування як системи організації господарства на території із властивими їй способами управління й взаємовідносин між землекористувачами, спрямованої на поліпшення екологічних і економічних властивостей земельних ділянок. Основна мета економічного механізму землекористування полягає в узгодженні інтересів різних груп землекористувачів в галузі збереження й поліпшення навколишнього середовища, раціонального використання її ресурсів. Відповідно до даної мети можна визначити структуру економічного механізму землекористу-

вання як сукупність функціональних підсистем, що сприяють досягненню узгодження економічних, екологічних і соціальних інтересів різних суб'єктів господарювання.

При цьому в сучасних умовах при плануванні будівництва все більшого значення набувають екологічні й економічні характеристики як самих земельних ділянок міського середовища, так і районів, у яких вони розташовуються. Так, за оцінками деяких фахівців, покупці стали вимогливішими. Якщо на хвилі ажіотажного попиту купувались квадратні метри, то зараз городяни оцінюють фактори, які забезпечують додатковий комфорт і безпеку. На вибір покупця значній мірі впливають вартість, район, близькість метро і міського транспорту, а також характеристики квартири, і у дещо меншій мірі – однорідність соціального середовища.

Якщо говорити про елітне житло, то зараз відбувається певна оптимізація критеріїв, які створюють комфорт проживання в елітному будинку. Сьогодні обов'язкові критерії елітності – це якість будівництва, якісна обробка як фасадів так і внутрішніх суспільних зон. Обов'язковими є наявність якісних ліфтів і гарного підземного паркінгу із достатньою кількістю машино-місць. Важливими факторами також є високі стелі, якісні склопакети, невелика кількість квартир на сходовому майданчику, а також система центрального кондиціонування, яка дозволяє уникнути виносних блоків кондиціонування, фільтрація води, телекомунікації й обгороджена охоронювана територія.

Проте, якщо говорити тільки про елітну нерухомість, то в ній основним фактором, що впливає на ціноутворення, престиж і якість проекту, є місце розташування. Маючи надзвичайно вигідне місце розташування майбутнього об'єкта забудовник задумується над тим, як зробити будинок максимальної якості й максимально його обладнати інженерними новинками. До цього ж методу прибігає забудовник, зводячи житло в районі, який не гарантує стовідсоткову елітність майбутнього будинку. Наповнюючи будинок сучасною інженерією, забудовник підвищує вартість житла, тим самим виправдовує його елітний статус.

Механізм раціонального землекористування в місті входить у блок системи управління міським господарством і повинен базуватися на наступних принципах:

1. Визначення напрямів землекористування й охорони земель на території міста й розробка відповідних комплексних програм;
2. Виділення нових ділянок під забудову тільки за умови раціонального й комплексного їхнього використання;
3. Розробка єдиної методики визначення еколого-економічних нормативів використання земель;
4. Повний контроль за станом екологічної обстановки на території міста;
5. Планування й фінансування заходів щодо охорони міських земель.

Недостатньо регульоване землекористування в місті приводить до наступних наслідків [4, с.81-83]:

- збільшується вилучення земель сільськогосподарського призначення, тому що місто увесь час розростається;
- збільшуються витрати на освоєння нових земель;
- відбувається деградація ландшафтів навколо міст через збільшення антропогенного навантаження;
- збільшується кількість інженерних комунікацій;
- зростає вартість будівництва й експлуатації будівельних об'єктів і об'єктів інженерної інфраструктури;
- збільшуються витрати часу на транспортні поїздки;
- зростає транспортна втома населення.

Раціональне використання земельних ресурсів неможливе без функціонування регульованого земельного ринку. Земельний ринок – це частина системи земельних відносин, регуляторами якої є право власності (володіння, користування й розпорядження), можливість передачі цього права (оренда, продаж, застава і т.д.), конкуренція (вільний вибір учасника угоди), грошова оцінка й податки на землю. Економічний механізм землекористування містить у собі зазначені регулятори, які переважно закріплені законодавчими нормами.

Специфіка роздержавлення і процеси приватизації землі впливають із особливості землі як природного тіла, яке є обмеженим і різним за якістю й місцю розташування земельних ділянок. Тому процес зміни відносин власності із приводу землі не може бути аналогічним цьому процесу стосовно виробничих фондів.

Право власності не є єдиною формою реалізації економічних відносин власності, і земельної власності, зокрема. Земельні відносини можуть бути оформлені також за допомогою різноманітних речових і також зобов'язальних прав. Право приватної власності на землю по-різному реалізуються в усьому світі. У цей час існують тенденції збільшення обмежень, які стають невід'ємним елементом змісту правової основи власності.

Формою реалізації будь-якої форми власності на засоби виробництва й землю є присвоєння власником частини чистого доходу, створеного в результаті господарського використання земельних ділянок. З точки зору господарюючого суб'єкта присвоєння власником земельної ділянки частини доходу є платою за використання землі.

Приватна власність на землю може реалізовуватися за допомогою купівлі-продажу, оренди, застави, дарування й спадкування. З одного боку, держава як власник земельних ділянок нічим не відрізняється від інших приватних земельних власників, тому що функціонує в рамках ринкового простору й підкорюється ринковим правилам гри. З іншого боку, закони землекористування встановлюються державою.

Оскільки земля має споживну вартість як основний засіб виробництва в сільському господарстві, територія для розміщення будівель, споруд, а також як місце для відпочинку, виконує рекреаційні й інші функції, то недосконалість механізму раціонального землекористу-

вання може суттєво обмежувати й ускладнювати розвиток житлового будівництва у великих містах.

Однією з найважливіших стратегічних цілей державної політики в області створення умов сталого економічного розвитку України є ефективне використання землі й іншої нерухомості всіх форм власності для задоволення потреб суспільства й громадян.

Однак досягненню зазначеної мети заважає ряд невирішених проблем у сфері реформування земельних і майнових відносин. Можливість на практиці впроваджувати ефективні економічні механізми в сфері управління нерухомістю обмежена відсутністю систематизованих і достовірних відомостей про земельні ділянки й інші об'єкти нерухомості, сучасних автоматизованих систем і інформаційних технологій їх обліку й оцінки. Вирішення цих проблем дасть можливість реалізувати конституційні норми й гарантії права власності на землю й іншу нерухомість, активізувати залучення землі й іншої нерухомості в цивільний оборот, створити основу для збереження природних властивостей і якостей земель у процесі їх використання, сформувати базу економічно обґрунтованого оподатковування в частині нерухомого майна, а також удосконалювати систему управління нерухомістю, що перебуває в державній власності.

Землекористування в місті кардинальним чином відрізняється від землекористування в сільській місцевості. Містами є поселення з різноманітними соціально-економічними функціями, з високою щільністю населення, зайнятого в багатьох сферах діяльності, з яких сільськогосподарське виробництво не є домінуючим. Будівельні норми й правила відносять до найбільших міста із чисельністю населення понад 1 млн. чоловік, до великих - від 250 тис., до 1 млн. мешканців, до більших - від 100 до 250 тис. мешканців, до середніх - від 50 до 100 тис. мешканців і до малих – до 50 тис. мешканців [6, с. 11]. Головною цінністю землі в містах є її вдале місце розташування відносно інших об'єктів.

Рентну оцінку земельних ділянок на рівні міста використовують при купівлі-продажі, оренді, заставі землі. Цим процесам звичайно передують процес роздержавлення й приватизації. Принцип платності стає основним принципом землекористування. Плата за землю виражає реальні економічні відносини між власниками земельних ділянок і землекористувачами з приводу володіння, користування й розпорядження землею. З розвитком ринкових відносин створюється об'єктивна основа для встановлення аргументованої величини плати за землю.

Соціально-економічну базу земельних відносин у великому місті становлять підприємства, організації, установи, фізичні особи, які здійснюють свою діяльність на території міста. Вони можуть бути зацікавлені в придбанні додаткових територій, а також у одержанні доходу від належних їм земель, можуть виступати проти розміщення нових виробничих і житлових об'єктів з різних причин, у тому числі з екологічних міркувань.

При цьому з погляду розвитку будівельної галузі важливе значення має процедура землевпорядження в частині формування земельних ділянок як об'єктів нерухомого майна. Необхідним є містобудівне забезпечення максимально ефективного використання території поселень, яке повинне включати взаємозалежні процеси правового зонування, розробку системи документації містобудівного планування й проектування й формування ділянок – як об'єктів нерухомості, підготовлених для залучення в оборот. Особлива увага повинна бути приділена створенню відкритої для громадськості системи містовпорядкування, при якій прийняття рішень адміністрацією здійснюється при прямій участі громадян, власників нерухомості, інвесторів.

Принцип містовпорядкування, заснований на системі правового зонування, передбачає розвиток наступних ключових компонентів, необхідних в умовах ринкової економіки:

- правове зонування визначає маркетингову основу житлової нерухомості на території міста за рахунок установа різних "стандартів" житлових зон, в залежності від місця розташування житла, цільнісних характеристик і пов'язаних із цим вартісних характеристик житла й споживчих якостей житлового середовища (стандарт житлової зони характеризує рівень комфорту проживання на її території й відповідно соціальний статус і достаток жителів);

- правове зонування встановлює систему заходів контролю за виконанням тих правил використання землі й нерухомості, які встановлені для житлових зон різного стандарту у формі містобудівних регламентів – дозволених видів (функцій) і параметрів нерухомих об'єктів.

На основі затверджених актів правового зонування необхідно:

- трансформувати систему документації містобудівного планування й проектування в напрямку приведення її у відповідність із прийнятими актами правового зонування;

- перетворити громіздку багатостадійну систему містобудівної документації, зняти її правову невизначеність у частині встановлення й змісту містобудівних регламентів, скоротити кількість рівнів розробки, зняти дублювання розв'язуваних питань;

- чітко визначити функції міської адміністрації й інвесторів при розробці містобудівної документації;

- ввести нині відсутні позиції, пов'язані з розробкою проектів межування міської території на земельні ділянки.

Для вдосконалення містовпорядкування буде потрібним прийняття ряду нормативно-правових актів на різних рівнях влади:

- на національному рівні

- коректування державних будівельних норм і правил і адаптації їх до умов ринку житла; підготовка документів методичного забезпечення по реалізації норм національного законодавства на місцевому рівні;

- на місцевому рівні

- уведення в містах правового зонування й місцевих нормативів, проведення межування, підготовка земельних ділянок як об'єктів нерухомості, що залучаються в оборот і стають об'єктом застави й одержання кредиту під житлове й інше будівництво.

Критеріями ефективності управління землекористуванням у місті можуть служити:

- задоволеність землекористувачів у наданих ділянках;
- поліпшення властивостей і якості навколишнього природного середовища;
- поліпшення умов праці й проживання людей (тобто якості продукції житлового будівництва).

Важливим є також вибір методів, які використовуються при управлінні землекористуванням. При цьому особливу значимість останнім часом з погляду споживачів отримують екологічні характеристики як самих районів будівництва житлових будинків, так і будівельних матеріалів і технологій, які використовуються у процесі будівництва. У зв'язку із цим доцільно виділити наступну систему інструментів і методів регулювання раціонального землекористування у великих містах, що здійснює так само стимулюючий вплив на врахування екологічних факторів у розвитку житлового будівництва.

Адміністративні методи базуються на встановленні правил землекористування з боку держави й суспільства. Вони можуть застосовуватися як до окремих землекористувачів, так і в цілому до діючої системи відносин. Зазначені методи спрямовані на обмеження безконтрольного землекористування, забруднення навколишнього середовища територій.

Змішані методи поєднують підходи, властиві адміністративним і ринковим методам, зокрема, без фінансування й матеріально-технічного забезпечення неможливо виконати екологічні програми, спрямовані на поліпшення землекористування в межах міста.

Ринкові методи базуються на економічному інтересі землекористувача. Адміністративні обмеження здійснюють на них незначний вплив. Основними ринковими методами регулювання є такі платежі в бюджет як податки за користування земельними ресурсами, плата за вилучення земель при новому будівництві, податкові й інші пільги, які надаються підприємствам, організаціям, установам і громадянам за проведення ефективних заходів по охороні й раціональному використанню земель.

Стратегічним напрямом надання земельних ділянок під житлову забудову повинно стати підвищення ролі й ефективності конкурентних механізмів надання земельних ділянок у власність, створення єдиних об'єктів нерухомості з рівними правами на земельну ділянку й на всі розташовані на ньому будівлі. Право на позаконкурсне надання ділянки під будівництво (крім муніципального житла) може бути надане тільки за відсутності заявок для участі в торгах. Виключенням може бути пряма

заборона у законодавстві передачі даного ділянки у власність. В такому випадку ділянка підлягає наданню на відкритих торгах у довгострокову оренду.

Висновки. Вивчено процедури землевпорядження в частині формування земельних ділянок як об'єктів нерухомого майна з точки зору потреб розвитку будівельної галузі. Необхідним є містобудівне забезпечення максимально ефективного використання території поселень, яке повинно включати взаємозалежні процеси зонування, розробку системи документації містобудівного планування й проектування й формування ділянок – як об'єктів нерухомості, підготовлених для залучення в оборот.

Стратегічним напрямом надання земельних ділянок під житлову забудову повинно стати підвищення ролі й ефективності конкурентних механізмів надання земельних ділянок у власність, створення єдиних об'єктів нерухомості з рівними правами на земельну ділянку й на всі розташовані на ньому будівлі.

Використані джерела інформації:

1. Житлове будівництво в Україні: Причини поточної кризи та висновки для економічної політики: [Аналітична записка] / Роберт Кірхнер , Рікардо Джуччі, Роман Возняк. – К.: Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Німецька консультативна група, 2008. – 16 с.
2. Ісаєнко Д.В. Державна політика у сфері забезпечення стійкого функціонування будівельної галузі/ Д.В.Ісаєнко // Актуальні проблеми державного управління – 2010. – № 1(37). – С.115-121.
3. Козловець А. Територіальний аналіз житлового будівництва в аспекті демографічної ситуації регіону/ А.Козловець, В. Редін // Часопис соціально-економічної географії: Міжрегіональний збірник наукових праць. – 2008. – №5. – С.152-156.
4. Новаковський Л. Я. Удосконалення земельних відносин у містах [монографія] / Л. Я. Новаковський, В. О. Леонець. - К. : Урожай, 2006. - 144 с.
5. Новоторов О.С. Економіка землегосподарювання: теорія, методологія /О.С. Новоторов; за ред. акад. НАН України Б.М. Данилишина: РВПС України НАН України.– К. : ДКС центр, 2009. – 628 с.
6. Пивоваров К.В. Функціонування управлінських механізмів у державній житловій політиці / К.В. Пивоваров // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – №5. – С.10-14.

Рецензент: Корецький М.Х., д.держ.упр., професор