

УДК 351.82:349.41

ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ ЯК АСПЕКТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

Кравченко С. Г.,

к. держ. упр.,

*начальник відділу з питань містобудування та архітектури
виконкому Люботинської міської ради, м. Люботин*

Досліджено вплив земельних відносин на розвиток сфери містобудування та архітектури, інструменти державного реагування в цій галузі. Розглянуто можливості оптимізації державного управління урбанізованими територіями за допомогою механізмів державного регулювання земельних відносин.

Ключові слова: розвиток урбанізованих територій, державна політика щодо земельних відносин, механізми державного регулювання.

Kravchenko S. H.,

PhD in Public Administration,

*Head of Urban Planning and Architecture Department
of Executive Committee of Liubotyn City Council, Liubotyn*

LAND RELATIONS AS AN ASPECT OF STATE POLICY OF URBAN AREAS DEVELOPMENT

The paper researches the impact of land relations on the development of town planning and architecture, and tools for the state's reaction in the field. Possibilities to optimize public administration of urbanized territories by means of government regulation of land relations have been considered.

Key words: development of urbanized territories, state policy of land relations, government regulation mechanisms.

Сфера містобудування та архітектури (далі – СМА) є важливим напрямом впливу державної політики на стан урбанізованих територій, одним з основних шляхів розбудови країни та досягнення її сталого розвитку. Підосновою, що дає змогу ефективної реалізації завдань щодо розвитку економіки країни, сутність якої полягає в системі заходів, спрямованих на якісні перетворення містобудівного простору, планувальних та об'ємних характеристик населених пунктів щодо їхньої подальшої забудови та вирішення інших завдань територіального розвитку є земля, тобто частини земної поверхні, що є потенційними будівельними майданчиками та можуть бути використанні для утворення об'єктів архітектури. СМА тісно пов'язано з процесами цільового використання земель, що значною мірою залежить від способів та методів державного регулювання земельних відносин. На жаль, на сьогодні дійові механізми державного регулювання, що надають чинності вирішенню питань, пов'язаних із виділенням земельних ділянок, не можна назвати бездоганними чи достатньо ефективними, що шкодить реалізації прав громадян (юридичним і фізичним особам) стосовно забудови територій. Такий стан не забезпечує надійного залучення інвестицій в економіку країни, утворює низку передумов, що гальмують якісний розвиток урбанізованого простору та вимагають глибоких досліджень щодо витоків посталої проблеми. Це вимагає новітніх шляхів державного впливу на сферу земельних відносин, що забезпечили б прозорі й зрозумілі для інвесторів ефективні механізми їхнього регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про значні негаразди в цій царині. На жаль, державна політика у сфері земельних відносин на практиці залишається недостатньо ефективною, а механізми регулювання викликають роздратування громадян через свою недостатню прозорість. Останніми роками Уряд зробив низку важливих

кроків у цьому напрямі, але до виходу на належний рівень необхідно ще взяти багато дієвих заходів і запровадити новітні правові та організаційні засади, які, удосконалюючи механізми державного регулювання земельних відносин, створювали б зрозумілі, зокрема і нашим закордонним партнерам, правила та сприяли здійсненню ефективної державної політики в СМА.

Вивченню теоретичних, методичних і практичних напрямів державного регулювання в різних царинах національної економіки присвятили праці багато дослідників, зокрема: О. Амосов, Г. Атаманчук, В. Вакуленко, Ю. Дем'янчук, А. Дегтяр, О. Долгальова, Д. Карамішев, М. Корецький, А. Кузнецов, Ю. Куц, М. Латинін, В. Мамонова, А. Мельник, Г. Одінцева та ін.

У роботах зазначених дослідників закладено методологічне підґрунтя для аналізу функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у СМА, у т. ч. цими науковцями, виходячи з досліджуваної ними тематики, лише частково охоплене державне регулювання земельних відносин у цій галузі. Це говорить про доцільність поглиблення подальших розвідок щодо розроблення нових підходів та ефективного використання їх у процесі державного регулювання земельних відносин, зокрема і стосовно використання земель як ресурсу місцевого розвитку, особливо в річці децентралізації.

Спробуймо дослідити земельні відносини як інструмент оптимізації державної політики щодо розвитку урбанізованих територій.

Земля є одним з основних національних багатств українського народу, вона знаходиться під особливою охороною держави [1], але сьогодні не можна стверджувати, що цей ресурс використовується достатньо ефективно та раціонально. З містобудівної точки зору земля є основою для утворення архітектурних проектів, які є складовими об'ємно-планувальних рішень щодо облаштування та розвитку населених пунктів і організації територіального устрою країни в цілому. Подібні завдання постають перед будь-якою владою цивілізованої держави та потребують свого вирішення.

Земельні ресурси завжди забезпечували основні надходження до бюджету, а їхні потенційні можливості давали надію на розвиток. Але в умовах глобалізації необхідно мати ефективні механізми державного регулювання земельних відносин, які б забезпечували вирішення завдань, що постають перед державною, місцевою владою та місцевим самоврядуванням. Значущість земельних ресурсів у містобудівній галузі викликана тим, що основою містобудівного процесу є саме наявність права на використання земельної ділянки для тієї чи іншої потреби, оскільки без підтвердження такого права неможливо на законних підставах розробити проектну документацію для будівництва та пройти дозвільно-погоджувальну процедуру.

Територія України має високий рівень густоти населення та значний ступінь освоєння земель, що свідчить про активний процес урбанізації та, відповідно, значне антропогенне навантаження на природне середовище, у т. ч. й земельні угіддя, що потерпають від чинників техногенного походження. Зважаючи на це, в умовах кардинальних перетворень в економіці, соціальній політиці, природокористуванні, нових земельних та майнових стосунках збільшилась необхідність комплексного оцінювання урбанізованих територій, раціонального використання землі, підвищення рівня містобудівного планування. Це вимагає новітніх підходів до формування державної політики певного спрямування, зокрема й оцінювання та управління містобудівними процесами, що неподільно пов'язані з проблематикою земельних відносин [2].

З метою визначення сутнісних характеристик державного регулювання земельних відносин у СМА потрібно визначити основні пріоритети щодо їхнього цільового використання. Згідно з Земельним кодексом України [4] склад земель та їхні категорії мають особливий правовий режим. Віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на

підставі рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їхніх повноважень. Зміна цільового призначення земель також проводиться в певному порядку органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передачу цих земель у власність або користування й затверджують проекти землеустрою або приймають рішення про створення об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення. Порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель є підставою для визнання недійсними таких рішень і, відповідно, визнання недійсними угод щодо земельних ділянок, відмови в державній реєстрації земельних ділянок або визнання реєстрації недійсною. Притягнення до відповідальності громадян та юридичних осіб, винних у порушенні порядку встановлення та зміни цільового призначення земель також передбачається згідно з законом.

Для забезпечення державної політики щодо розвитку урбанізованих територій згідно з чинним законодавством у населених пунктах повинні розроблятися генеральні плани та плани зонування територій, а за межами населених міст на території районів та областей, схеми планування територій. Важливим аспектом державного впливу є необхідність збереження особливо цінних земель та визначення категорій їх, що не можуть передаватися у приватну власність. Перш за все до земель комунальної власності, які не можуть передаватися у приватну власність, відносять землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом. Відповідно до законодавства державою передбачена досить складна процедура зміни цільового призначення землі, що здійснюється за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Щодо системного та справедливого вирішення питань, пов'язаних із земельними відносинами, на сьогодні держава поставлена досить в скрутну ситуацію. З одного боку, держава повинна сприяти забезпеченню прав своїх громадян, особливо пільгового контингенту, зокрема учасників АТО, щодо яких прийнято низку правових актів зі сприяння наданню таким категоріям громадян земельних ділянок, і це дійсно важливе соціальне завдання.

Водночас з іншого боку, згідно з чинним містобудівним законодавством, органи державної влади та місцевого самоврядування повинні опікуватися питаннями розвитку урбанізованих територій та резервувати землі для суспільних потреб. Необхідно зазначити, що кожний громадянин України може реалізувати своє право на отримання земельних ділянок, виходячи з норм безоплатного передання земельних ділянок, зокрема:

- для будівництва та обслуговування житлового будинку та господарських будівель залежно від класифікації території – не більше 0,1 га в межах міста, не більше 0,15 га в межах селища, не більше 0,25 га в межах села;
- для ведення особистого селянського господарства – не більше 2,0 га;
- для ведення садівництва – не більше 0,12 га;
- для будівництва індивідуальної дачі (за межами населеного пункту) – не більше 0,12 га;
- для будівництва індивідуального гаражу – не більше 0,01 га [4].

Для належного врегулювання таких питань, інших аспектів земельних відносин та відповідно до норм містобудівного законодавства виникає необхідність розроблення якісної містобудівної документації, що передбачає зонування територій, визначення цільового призначення їх та забезпечення земельними ділянками, що є потенційними будівельними майданчиками для задоволення містобудівних потреб населеного пункту. Це завдання координується Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та департаментами містобудування та архітектури обласних державних адміністрацій.

Водночас основним органом державної влади у сфері земельних відносин є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) та її територіальні органи [3], наділені основними повноваженнями в царині земельних відносин. Зокрема, на вказаний державний орган покладено функції щодо: ліцензування та сертифікації, грошового оцінювання земель, геодезичних та картографічних робіт, кадастру та реєстрації, експертизи, благоустрою та охорони земель, адміністративних послуг, ринку земель, реформування земельних відносин, законотворчої діяльності. Вказаний орган бере участь у формуванні та реалізації державної політики в СМА та земельних відносин, а адміністративно-організаційний механізм функціонує за допомогою землевпорядного, планувального та інструментів інституціоналізації структури управління, дозвільного, адміністративно-контрольного, інституціонального та нормативно-правового інструментів. Отже, виходячи з вищевикладеного, потрібно дослідити особливості адміністративної системи органів влади та місцевого самоврядування, організацію роботи цих органів та зв'язки з іншими суб'єктами земельних відносин. За результатами вивчення особливостей функціонування кожного з інструментів цього механізму, потрібно визначити наявні проблеми адміністративно-організаційного механізму державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування.

Адміністративно-організаційний механізм функціонує за допомогою землевпорядного, планувального та інструментів інституціоналізації структури управління, дозвільного, адміністративно-контрольного, інституціонального та нормативно-правового інструментів. Проаналізувавши роботу основних інструментів зазначеного механізму, можна так окреслити їхню сутність:

– землевпорядний інструмент включає в себе організацію здійснення землевпорядних робіт органами, що здійснюють державне регулювання земельних відносин у сфері містобудування. Основним його продуктом є землевпорядна документація, на основі якої складається містобудівна документація. Вказаний інструмент має велике значення для регулювання процесу планування та забудови територій. Основною особливістю вказаного інструменту є те, що землевпорядні роботи виконуються як приватними, так і державними інститутами на замовлення як приватних, так і державних землекористувачів і тих осіб, які мають намір ними стати;

– планувальний інструмент складається з сукупності методів та практичних заходів спрямованих на планування заходів державного регулювання цих відносин. Наявність широко розгалуженої системи органів Держгеокадастру, значної кількості додаткових підприємств, установ, організацій, що діють у цій сфері, створює додаткові, зайві навантаження на учасників процесу. Наявність структурних проблем спричиняє додаткові часові, психологічні та матеріальні навантаження на учасників процесу земельних відносин;

– дозвільний інструмент відіграє допоміжну роль у функціонуванні адміністративно-організаційного інструменту державного регулювання земельних відносин. Цей інструмент реалізується шляхом надання дозволів на розроблення землевпорядної документації органами державної влади та місцевого самоврядування, що є першочерговим етапом при відведенні земельної ділянки в користування або власність для містобудівних потреб. Особливість цього інструменту полягає в тому, що рішення про надання дозволу на розроблення землевпорядної документації для будівництва приймається органами місцевого самоврядування колегіально, інколи існує практика необґрунтованих відмов. Відмова ж у затвердженні землевпорядної документації створює судові прецеденти;

– адміністративно-контрольний інструмент є не менш важливою складовою. Зокрема, за його допомогою здійснюється адміністративний внутрішній та зовнішній

контроль діяльності суб'єктів земельних відносин як у власній структурі, так і між собою. Особливістю такого інструменту є те, що відсутня реальна відповідальність порушників внутрішньої виконавчої дисципліни за невчасне та неякісне виконання розпорядчих та контрольних документів. Перевіряльними та контрольними органами по відношенню до учасників земельних відносин не забезпечується дотримання загальноприйнятих принципів права тощо;

– інституціональний інструмент реалізується в безпосередній діяльності державних та недержавних інституцій. Зокрема, до державних інститутів, за допомогою яких функціонують механізми державного регулювання земельних відносин у будівництві, відносимо інститути державних органів влади, органів місцевого самоврядування. Відповідно, до недержавних можемо віднести інститут громадянського суспільства та громадські організації. Особливістю функціонування вказаного інструменту є вплив значної кількості як зовнішніх, так і внутрішніх чинників, зокрема й інших механізмів державного регулювання в досліджуваній сфері. Важливим елементом у функціонуванні вказаного інструменту є безпосередньо зв'язки між вказаними інституціями, які мають забезпечувати прийняття оперативних та правильних рішень у сфері державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування. Саме інституціональний інструмент забезпечує практичну реалізацію функцій держави у сфері земельних відносин.

Нормативно-правовий інструмент виконує одну з найважливіших функцій адміністративно-організаційного механізму. У даному вигляді він розглядається нами як сукупність внутрішніх та зовнішніх нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність суб'єктів земельних правовідносин у сфері містобудування. Основною проблемою у функціонуванні цього інструменту є відсутність унормованості дій учасників ринку та, відповідно, наявність вад, притаманних усьому правовому механізму державного регулювання земельних відносин.

Допущення рішень місцевим органом виконавчої влади чи органом самоврядування або неякісне виконання погоджувально-дозвільних процедур, здійснених іншими відповідальними структурами вищих рівнів, що характеризуються як елементи недалекоглядної політики у сфері земельних відносин, можуть призвести до тяжких наслідків, зокрема до надання у приватну власність потенційно необхідних для розвитку населеного пункту земельних ділянок. У такому випадку громада постає перед необхідністю викупу у приватного власника для суспільних потреб таких земель. Як наслідок, це може бути причиною значних втрат для місцевого бюджету та, відповідно, завдати значної шкоди розвитку місцевої громади або утворювати в окремих випадках передумови для виникнення загроз стосовно державних інтересів.

Тому державне управління земельною та містобудівною галузями неможливе без постійного вдосконалення механізмів реалізації політики державного регулювання в цих сферах. Дослідження досвіду роботи органів містобудування та архітектури спільно з органами, що забезпечують дотримання державних та громадських інтересів у царині земельних відносин, свідчать про відсутність системної співпраці на належному рівні та, відповідно, вимагають імплементації елементів зарубіжного досвіду тих країн, де вирішення таких питань налагоджене та має успішний досвід. Одним із найуспішніших у цьому напрямі можна визнати канадський досвід зі створення так званого Містобудівного кодексу "Онтаріо", що об'єднує в собі збірку законодавчих актів суміжних галузей для забезпечення вирішення широкого спектра питань щодо утворення та експлуатування об'єктів архітектури, зокрема і державного регулювання земельних відносин.

З цього дослідження можна дійти висновків щодо доцільності подальших розвідок у напрямі вивчення земельних відносин як важливого чинника державної політики розвитку урбанізованих територій. Зокрема, необхідно відзначити, що для оптимізації

державної політики розвитку, виходячи зі світового досвіду, для системного врегулювання питань у сфері містобудування та архітектури щодо земельних відносин необхідне доопрацювання основних інструментів адміністративно-організаційного механізму регулювання земельних відносин під час планування та забудови, що доцільно забезпечити у процесі утворення Містобудівного кодексу як основного узагальнювального збірника документів, здатного забезпечити відповідність до норм “земельного” та “містобудівного” законодавства, запобігти різночитанню їх та сприяти чинності процесу містобудування.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30.
2. Мірошниченко А. М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. М. Мірошниченко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. – К., 2004. – 19 с.
3. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : постанова Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2015 р. № 15. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>.
4. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

Надійшла до редколегії 15.02.2016 р.

УДК 350

ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКІ ВІДНОСИНИ ЯК ПРЕДМЕТ НАУКОВОГО ПІЗНАННЯ

Мельтюхова Н. М.,
к.е.н., проф.,

професор кафедри державного управління ХарPI НАДУ, м. Харків

Розглянуто основні напрями та результати досліджень державноуправлінських відносин. Обґрунтовано шляхи подальшого розвитку наукових пошуків такого спрямування.

Ключові слова: державноуправлінські відносини, суспільство, виробництво, право, органи влади, об'єкт управління, система державного управління.

Meltiukhova N. M.,

PhD in Economics, Professor,

Professor of Public Administration Department KRI NAPA, Kharkiv

STATE ADMINISTRATION RELATIONS AS A SUBJECT OF SCIENTIFIC KNOWLEDGE

The main areas and results of the research into public administrative relations have been discussed. Ways to further develop scientific exploration of the sphere have been substantiated.

Key words: public administrative relations, society, production, law, authorities, administration object, public administration system.

Україна сьогодні швидко розвивається, зміни відбуваються в різних галузях за багатьма напрямками, зокрема і в державному управлінні. Від науки така ситуація вимагає методичних порад, які можуть бути швидко запроваджені й забезпечити майже миттєвий результат. Багато фахівців працюють саме над такими пропозиціями. Але базою для формування їх завжди є якісна теорія, її розвиток не може припинятися. Однією зі складових теорії державного управління є дослідження державноуправлінських відносин, що супроводжують відповідну діяльність, міцно пов'язані з іншими суспільними відносинами і відбивають інтереси їхніх учасників.

© Мельтюхова Н.М., 2016