

УДК 332.3

Бухальська Т. В., к.т.н., старший викладач (Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне)

ЗЕМЕЛЬНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Визначено основні механізми адміністрування урбанізованих земель та шляхи їх імплементації у практику регулювання земельних відносин в Україні

Ключові слова: урбанізовані землі, система адміністрування, сталий розвиток.

Головним завданням управління земельними ресурсами є пошук оптимальних умов для поєднання прав на землю із правами землекористувачів та їх можливостями для досягнення цілей сталого розвитку [1]. Рівень управління земельними ресурсами у межах населених пунктів є виразником взаємодії держави й громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та землевласників і землекористувачів. З розвитком ринкових відносин постає питання щодо розширення механізмів та інструментів регулювання використання урбанізованих земель.

Сучасна парадигма управління земельними ресурсами має на меті цілісний та комплексний підхід до розвитку землекористування та управління інформацією, а не просто вирішення вузько поставлених завдань у використанні земель. С. Енемарк сучасну діяльність щодо управління земельними ресурсами пропонує розглядати через три основні компоненти: земельна політика, земельна інформаційна інфраструктура та функції земельного адміністрування для забезпечення сталого розвитку. При цьому необхідно враховувати особливості організаційної структури органів управління для різних країн [2].

Офіційне визначення земельного адміністрування вперше з'явилося у 1996 році в базовому документі ЄЕК ООН «Земельне адміністрування: процеси записів і поширення інформації про власність, вартість та використання землі при реалізації політики у галузі управління земельними ресурсами» [3]. С. Енемарк, І. Вільямсон та Й. Валас розширюють попереднє визначення та розглядають «Земельне адміністрування — як процеси, пов'язані із земельною власністю, вартістю землі, використанням землі і розвитком територій, які здійснюються державою шляхом використання установ громадського або приватного сектора. Політика сталого розвитку

вимагає інтеграцію основних чотирьох функцій земельного адміністрування» [4].

Концепція сучасного земельного адміністрування передбачає набір основних функцій, які включають у себе такі сфери: володіння землею, оцінка землі, використання землі та розвиток земель. Завдяки інтеграції цих компонентів парадигма гарантує, що будь-який новий розвиток або зміна землекористування узгоджується із прийнятою земельною політикою і поточною або оновленою земельною інформацією, таким чином, сприяючи сталому розвитку. Особливість запропонованої концепції полягає у тому, що чотири функції системи земельного адміністрування розглядаються у взаємодії, а не як окремі, автономні [5].

Вітчизняні науковці також розглядають «земельне адміністрування» як інструмент ефективного та раціонального використання земельних ресурсів на перспективу. Так І. Перович визначає «Адміністрування земельних ресурсів – принципово новий підхід до їх використання та охорони, оснований на принципах імплементації земельної політики країни у плані стратегічного розвитку земельно-майнових відносин на перспективу» [6].

Україна в 1999 році Постановою Верховної ради про «Концепцію сталого розвитку населених пунктів» [7] приєдналась до світової парадигми управління урбанізованими територіями. У нашому національному законодавстві визначено сталий розвиток населених пунктів як соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини. Наразі положення концепції мають декларативний характер та потребують конкретизації для втілення у практику управління міським землекористуванням в ринкових умовах. У своїй доповіді Д. Гранд, І. Вільямсон та Л. Тінг [8] зазначають, що визначена парадигма управління земельними ресурсами в інтересах сталого розвитку без відповідних систем та інструментів управління залишається лише декларацією.

Мета дослідження – на прикладі світового досвіду визначити механізми адміністрування урбанізованих земель та запропонувати основні шляхи імплементації розроблених механізмів у практику використання земельних ресурсів та регулювання земельних відносин в Україні.

Внаслідок урбанізації, що спостерігається сьогодні в українському суспільстві, значно зростає роль земельних ресурсів у межах населених пунктів. З переходом до ринкової економіки відбувається переорієнтація держави з монопольного управління у сфері землеустрою та містобудування на помічника та каталізатора у системі управління земельними ресурсами населених пунктів. У ході цих змін особливого значення набуває роль органів управління, які покликані виконувати регулятивну функцію для узгодження державних та приватних інтересів. При сформованому землекористуванні різної форми власності адміністрування урбанізованих земель покликане забезпечити втілення регулятивних механізмів при плануванні територій, використанні та охороні земель, здійсненні трансакцій.

Особливості системи адміністрування використання та охорони земель залежить від структури розподілу території населеного пункту за формами власності. Наявність домінуючої форми у межах певної території сформує загальну концепцію щодо підходів адміністрування. Так на рис. 1 відображено розподіл земель селища Гоща Рівненської області за формами власності.

Як видно з експлікації земель за формами власності та категоріями земель у межах селища Гоща Рівненської області (табл. 1), найбільшу площу займають землі приватної власності, а також значна частка відноситься до земель комунальної власності.

Сучасні тенденції у сфері управління земельними ресурсами населених пунктів передбачають верховенство закону, підзвітність, почуття колективної відповідальності, транспарентність, а також прагнення до консенсусу, врахування інтересів всіх груп та участь громадськості [1, 9].

Тому при управлінні земельними ресурсами населеного пункту для досягнення формування моделі сталого розвитку необхідні механізми узгодження інтересів територіальної громади, конкретного землевласника та землекористувача, а також потенційних інвесторів.

Ефективність управління землями у межах населених пунктів залежить від організаційно-правових форм землекористування та землеволодіння. Наразі на законодавчому рівні в Україні визначено такі: власність, короткострокова оренда, довгострокова оренда, постійне користування, концесія, емфітевзис, суперфіцій, сервітут.

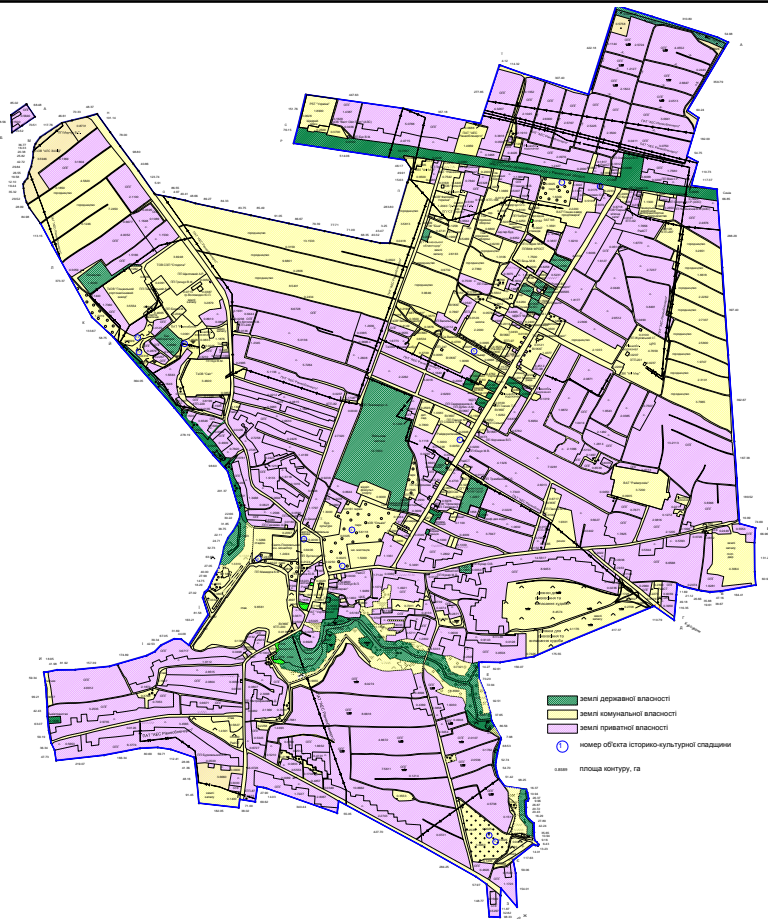


Рис. 1. Розподіл земель селища Гоща Рівненської області за формами власності

Серед основних недоліків управління землями в Україні, що, до речі, характерно і для інших пострадянських країн, варто назвати невідповідність компетенції та відповідальності інституцій управління, відсутність достовірної інформації про власність держави та громад.

Вартість і значення земель державної та комунальної власності постійно зростає. Такі землі – це обмежений ресурс, тому владним інституціям необхідно проводити повну їх інвентаризацію для того, щоб упевнитись в ефективності управління ними як громадського активу.

Таблиця 1

Експлікація земель за формами власності та категоріями земель у межах селища Гоща Рівненської області

Землі державної власності		
у тому числі	землі лісогосподарського призначення	5.8229
	землі житлової та громадської забудови	3.5083
	землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення	26.5593
	землі водного фонду	34.4808
	землі природоохоронного призначення	5.6118
	землі історико-культурного призначення	2.9093
Разом земель державної власності		78.8924
Землі комунальної власності		
у тому числі	землі сільськогосподарського призначення	110.9241
	землі лісогосподарського призначення	1.2219
	землі житлової та громадської забудови	94.5423
	землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення	58.2635
	землі водного фонду	2.8838
	землі рекреаційного призначення	3.0323
	землі історико-культурного призначення	0.2755
Разом земель комунальної власності		271.1434
Землі приватної власності		
у тому числі	землі сільськогосподарського призначення	222.3485
	землі житлової та громадської забудови	185.2384
	землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення	2.1773
Разом земель приватної власності		409.7642
Всього у межах населеного пункту		759.8000

Для багатьох державних установ та органів місцевого самоврядування цей актив – один з основних джерел прибутку. Усі країни підвищують ефективність управління такими землями завдяки переоцінці ролі центральних органів влади у процесі прийняття управлінських рішень. У багатьох країнах владні повноваження щодо розпорядження землями делегуються на місцевий рівень, запроваджуються прозорі механізми розподілу земельних ресурсів, формуються основоположні принципи ефективного управління землями (легітимність, підзвітність, прозорість, відповідальність та участь громадян). На основі проведених досліджень [10, 11] запропоновано такі основні механізми земельного адміністрування (регулювання) у межах населених пунктів (табл. 2).

Таблиця 2

Механізми земельного адміністрування (регулювання) у межах населених пунктів

Організаційно-методичні	Правові	Інформаційні
<p>1. Створення структурних інституцій управління землями комунальної та державної власності.</p> <p>2. Формування концепції розвитку земельних відносин на місцевому рівні.</p> <p>3. Розроблення довгострокових цільових програм використання земель населених пунктів.</p> <p>4. Впровадження галузевих програм використання та розвитку земель житлової та громадської забудови, промисловості, історико-культурного призначення, природно-заповідного і водного фонду та ін.</p> <p>5. Розроблення програм моніторингу та охорони земельних ресурсів населених пунктів.</p>	<p>1. Розроблення законів «Про управління комунальними землями», «Про управління державними землями».</p> <p>2. Реформування на законодавчому рівні існуючих організаційно-правових форм землекористування та землеволодіння.</p> <p>3. Розроблення законодавчої основи та нормативно-правової бази, нормативів, стандартів та методик розвитку і формування інституту територіального кондомініуму (на основі чинного правового забезпечення формування житлових кондомініумів).</p> <p>4. Розроблення підзаконних актів щодо створення, використання та надання інформаційних ресурсів на місцевому рівні.</p>	<p>1. Проведення інвентаризації земель населених пунктів.</p> <p>2. Складання реєстру об'єктів нерухомого майна та земельних ділянок.</p> <p>3. Складання реєстру прав на об'єкти нерухомого майна та земельні ділянки.</p> <p>4. Формування цифрової картографічної основи населеного пункту на основі технологій розподілених баз геопросторових даних.</p> <p>5. Реалізація кадастрового, правового картографування, розробка карт використання земельних ресурсів, зонування територій та ін.</p> <p>6. Забезпечення доступності даних про об'єкти нерухомого майна та земельні ділянки державної та комунальної власності через Інтернет.</p>

Для забезпечення ефективності системи адміністрування урбанізованих земель необхідне чітке формування державної політики, що ви-

значає стратегічні напрями, цілі та підходи до використання земель різних форм власності. У більшості розвинутих країн управління та розпорядження землями ґрунтується на програмно-цільовому підході. Держава та органи місцевого самоврядування повинні розпоряджатися підпорядкованими їм землями на основі розроблених фахівцями та науковцями довгострокових цільових програм, що розглядають комплексне використання території на основі сталого розвитку з урахуванням потреб громади. Втілення цих програм сприятиме досягненню соціальних та природоохоронних цілей та забезпечить максимальні довгострокові економічні вигоди.

Таку політику необхідно впроваджувати на місцевому рівні у межах галузевих програм використання та розвитку земель житлової та громадської забудови, промисловості, історико-культурного призначення, природно-заповідного і водного фонду тощо. У розроблених програмах необхідно чітко регулювати можливість використання земель, зміни їх цільового та функціонального використання, забезпечити поєднання найбільш ефективного землекористування у розрізі екологічного, соціально та економічного аспектах.

Невід'ємною частиною формування інституційного середовища земельних відносин є нормативно-правове забезпечення державної політики щодо земель державної та комунальної власності з чітким визначенням системи адміністрування, компетенції та відповідальності інституцій, процедур розпорядження цими землями (відчуження, надання, зміна цільового призначення тощо).

На нашу думку для врегулювання правового поля використання та розпорядження землями державної та комунальної власності необхідно розробити та прийняти закони «Про управління комунальними землями» та «Про управління державними землями». Ефективність втілення такої нормативно-правової бази залежить від змісту та чіткості самого закону, від ваги та недвозначності правових норм.

Одним із елементів системи земельного адміністрування на місцевому рівні є певні інституції, що входять до структури органів управління з визначеними функціями. Існування оптимальної структури інституцій управління дозволить забезпечити чітке розмежування повноважень державних та самоврядних органів влади, відповідальних за управління землями, уникнення збігу компетенцій різних органів.

У рамках системи земельного адміністрування у межах населених пунктів при органах місцевого самоврядування необхідно створити відділ управління об'єктами комунальної власності, що буде відповідати за використання та розпорядження комунальними землями. Ці відділи повинні забезпечити ведення реєстру комунальної нерухомос-

ті, як земельних ділянок так і будівель та споруд, контроль обігу цих об'єктів, аналіз ефективності їх використання, забезпечення доступності інформації щодо об'єктів комунальної власності.

Землі державної власності також потребують контролю за їх використанням та публічності щодо наявності вільних ділянок. Для ефективності використання земель державної власності необхідно створити відділи управління об'єктами державної власності при органах виконавчої влади на місцевому рівні. На ці відділи необхідно покласти завдання збору, систематизації даних щодо нерухомості та земельних ділянок державної власності, аналіз ефективності їх використання.

До складу наведених інституцій повинні входити фахівці у галузі геодезії, землеустрою, містобудування, права та інші спеціалісти. Основним завданням таких інституцій є забезпечення обліку громадських активів, прозорості їх обігу та підзвітність перед громадою.

Система адміністрування включає земельну політику, інституції управління та інформаційне забезпечення. Реалізація запропонованих механізмів адміністрування дозволить сформулювати нову політику щодо використання земельних ресурсів населених пунктів, сприяє публічності та незалежності прийняття управлінських рішень та формує достовірну інформаційну основу. Імплементация розглянутих механізмів регулювання використання урбанізованих територій призведе до поліпшення інвестиційної привабливості, збільшення дохідності від об'єктів нерухомості, забезпечить стійкість природних екосистем, архітектурних та історико-культурних комплексів.

1. Циммерманн В. Ефективний прозорий менеджмент земель публічної власності: досвід, керівні принципи та інструментарій / В. Циммерманн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.myland.org.ua/index.php?id=633&lang=uk>. – Заголовок з екрану.
2. Enemark S. Sustainable Land Administration Infrastructures to support Natural Disaster Prevention and Management: UN Regional cartographic conference. – N.Y., 2009 – 15 p.
3. Land administration guidelines. – United Nations Economic Commission for Europe. – 1996. – 112 p. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/land_administration_guidelines.e.pdf
4. Enemark S., Williamson I. and Wallace J. Building Modern Land Administration Systems in Developed Economies // Journal of Spatial Science 50 (2). – 2005. – P. 51–68.
5. Шипулін В. Перспектива земельного адміністрування / В. Шипулін // Землевпорядний вісник. – 2014. – Вип. 5. – С. 35–39.
6. Перович І. Л. Кадастр як основа адміністрування земельних ресурсів / І. Л. Перович // Збірник наукових праць західного геодезичного товариства УТГК «Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва». – 2013. – Вип. II (26). – С. 110–112.
7. Концепція сталого розвитку населених пунктів:

постанова ВРУ, 24 груд. 1999 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1359-14>. – Заголовок з екрану. **8.** Grant D., Williamson I. and Ting L. The Evolving Role of Land Administration in Support of Sustainable Development: A review of the United Nations – IFS. – 20 p. **9.** Farvaque C. Reforming urban land policies and institutions in developing countries / C. Farvaque, P. Mc Auslan. – UNDP/UNCHS, 1991. – 35 p. **10.** Бухальська Т. В. Організаційно-інституційний механізм формування земель державної та комунальної власності у межах населених пунктів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. тех. наук: спец. 05.24.04 «Кадастр та моніторинг земель» / Т. В. Бухальська, НУ «Львівська політехніка». – Львів, 2013. – 21 с. **11.** Бухальська Т. В. Формування ефективної системи управління землями державної та комунальної власності в межах населених пунктів / Т. В. Бухальська // Вісн. геодезії та картографії. – 2011. – Вип. 4. – С. 25–31.

Рецензент: к.т.н., доцент Янчук Р. М. (НУВГП)

Bukhalska T. V., Candidate of Engineering, Senior Lecturer (National University of Water Management and Nature Resources Use, Rivne)

LAND ADMINISTRATION OF SETTLEMENTS

In the article the mechanisms of land management of settlements and ways of their implementation in practice of land relations in Ukraine are proposed.

Keywords: urban land, land administration, sustainable development.

Бухальская Т. В., к.т.н., старший преподаватель (Национальный университет водного хозяйства и природопользования, г. Ровно)

АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ В ПРЕДЕЛАХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Определено основные механизмы администрирования использования урбанизированных земель и пути их имплементации в практику регулирования земельных отношений в Украине.

Ключевые слова: урбанизированные земли, система администрирования, устойчивое развитие.
