

КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД У ПЛАНУВАННІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

Розглянуто складові комплексного підходу в контексті планування використання земельних ресурсів та визначено їх зміст.

Components of complex approach has been considered in the plan context of using land resources and their content has been fixed.

Земельні ресурси являють собою основу розвитку економіки країни та створення національного багатства. Обрання правильного шляху розвитку системи державного управління використанням земельних ресурсів особливо важливе для України, оскільки наша держава є одним з найбагатших власників якісних земельних ресурсів.

Земля має особливу соціальну значущість і як природний ресурс, територія, і як нерухомість. Як правило, земля визначається як фізичний об'єкт, що має свою топографію та територіально-просторові характеристики; більш широкий комплексний підхід включає у поняття землі також природні ресурси: ґрунт, корисні копалини, воду та біоту землі. Земельні ресурси мають використовуватися таким чином, щоб здобути користь з усіх цих характеристик.

Питання ефективного використання земельних ресурсів досліджувались такими вітчизняними вченими, як Д. Бабміндра, І. Бистряков, С. Булигіна, О. Варламов, Б. Данилишин, Д. Добряк, С. Дорогунцов, А. Мартин, Н. Новаковський, В. Прадун, А. Сохнич, А. Третяк, В. Трегобчук, А. Юрченко В. Яровий та ін. Водночас питання планування використання земель на сучасному етапі набувають принципового значення та вимагають подальшого дослідження.

Через неефективну земельну політику держави загострюється проблема організації раціонального використання та охорони земель. Ринкові перетворення земельних відносин, що відбуваються в Україні вже 19 років, не завжди відрізняються системністю, економічною ефективністю та належною науковою обґрунтованістю. Як наслідок, більшість питань вирішується методом "спроб і помилок". У багатьох випадках землекористування ситуація взагалі вийшла з-під контролю держави. Земельна реформа розпочалась і практично завершується за відсутності Програми земельних перетворень, без визначення соціально-економічних та екологічних цілей, передбачення наслідків, забезпечення відповідних законодавчих, фінансових, інституційних, кадрових, політичних і морально-психологічних передумов. Це й обумовлює актуальність обраної теми.

Мета статті – визначити складові комплексного підходу в контексті планування використання земельних ресурсів

На думку провідного наукового співробітника Інституту проблем національної безпеки А. Юрченка, складна ситуація в земельних відносинах і землекористуванні виникла насамперед через такі причини:

- відсутність зваженої державної земельної політики та механізмів її реалізації;
- недооцінку складності, масштабів і специфіки земельних перетворень під час економічних реформ;
- критично низький рівень ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин;
- ігнорування проблем ресурсно-комплексного підходу до розвитку сільських територій у процесі земельних трансформацій;
- недостатньо послідовну державну політику щодо комплексного розвитку земельного законодавства, проведення та фінансування землеустрою та земельного кадастру, формування інвестиційно-привабливого землекористування;
- відсутність комплексного підходу та неврахування історичних факторів у реформуванні системи державного земельного кадастру і створенні державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень;
- відсутність виваженої державної політики формування та розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення;
- дублювання функцій і відсутність ефективної взаємодії центрального органу виконавчої влади із земельних ресурсів з іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Отже, сьогодні немає альтернативи системним змінам у земельних відносинах на базі стратегічного планування земельних відносин, узгодженості заходів економічної, екологічної, соціальної та продовольчої політики держави, їх спрямованості на позитивні кінцеві соціально-економічні результати.

У даному контексті під стратегією слід розуміти систематизацію дій уряду, Держкомзему та його територіальних органів, органів державної влади та місцевого самоврядування, що визначатимуть принципові підходи до розв'язання питань власності на землю, мотивації та стимулювання ефективного землекористування, забезпечення продовольчої та екологічної безпеки.

Стратегія земельної політики має ґрунтуватися на таких концептуальних засадах:

- забезпечення суспільно-політичної та соціальної функцій землі як території держави і власності народу України;
- державне забезпечення громадянам та юридичним особам захисту прав власності на землю та землекористування;
- залучення землі до ринкового обігу; дотримання соціальної справедливості під час перерозподілу земель сільськогосподарського призначення та їх залучення до ринкового обігу;
- урахування пріоритетності екологічних вимог щодо охорони земель, відтворення родючості ґрунтів і раціонального використання продуктивних земель;
- безумовне дотримання всіма землевласниками та землекористувачами норм чинного законодавства, що регулюють земельні відносини;
- забезпечення рівних умов розвитку різноманітних форм господарювання на землі шляхом формування та вдосконалення механізму аграрної і земельної політики.

На наш погляд, лише комплексне територіально-просторове планування та управління, а також планування землекористування та управління ним є найважливішим практичним шляхом врегулювання конфліктів людських потреб, розширення економічної діяльності та уникнення тиску на відносини, пов'язані із земельними ресурсами. Комплексний підхід до вивчення всіх видів землекористування дозволяє звести до мінімуму конфлікти, розробити найбільш ефективні варіанти та пов'язати соціально-економічний розвиток з охороною та покращанням навколишнього природного середовища, сприяючи тим самим досягненню цілей сталого розвитку.

Суть комплексного підходу полягає в координації секторального планування й управління діяльністю, пов'язаною з різними аспектами землекористування. Мета комплексного підходу до планування та раціонального використання земельних ресурсів полягає у спрощенні виділення землі для тих видів використання, що забезпечать більш стале отримання вигод, а також у сприянні до переходу до раціонального та комплексного використання земельних ресурсів. При цьому слід враховувати екологічні, соціальні та економічні аспекти, а також питання територій, що охороняються, права приватної власності, права мешканців територіальних громад та ін. Зокрема йдеться про таке:

- перегляд та розробку політики, що спрямована на підтримку найбільш оптимального та раціонального використання земельних ресурсів;
- удосконалення та укріплення систем планування, управління та оцінки земельних ресурсів;
- укріплення установ і координаційних механізмів у сфері землекористування;
- створення механізмів сприяння активній участі всіх зацікавлених сторін, органів місцевого самоврядування, місцевого населення, у процесі прийняття рішень щодо землекористування та управління земельними ресурсами.

Урядовим органам за підтримки регіональних і міжнародних організацій для сприяння найбільш оптимальному та раціональному використанню земельних ресурсів необхідно вжити таких заходів:

- розробити комплексну систему визначення цілей і вироблення політики на національному, регіональному та місцевому рівнях з урахуванням екологічних, соціальних, демографічних та економічних питань;
- розробити політику, що стимулює раціональне землекористування та управління земельними ресурсами, врахувати питання фонду земельних ресурсів, демографічні питання та інтереси місцевого населення;
- переглянути механізми правового регулювання з метою визначення корегувальних заходів для підтримки раціонального землекористування та обмеження передачі продуктивних орних земель під інші види використання;
- використовувати економічні засоби та розробити організаційні механізми та стимули для заохочення найбільш оптимального землекористування та раціонального використання земельних ресурсів;
- заохочувати використання принципу делегування повноважень щодо розробки політики на низові рівні державної влади в межах використання участі місцевого населення.

У першу чергу мається на увазі Держкомзем, одним із завдань якого є розроблення пропозицій щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, відтворення, охорони земель.

Центральним органам влади необхідно провести огляд та за необхідності переглянути системи планування та управління для сприяння комплексному підходу. Адже вони вирішують завдання щодо розроблення державних, галузевих і регіональних програм з питань регулювання земельних відносин, установлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, проведення моніторингу земель, відтворення родючості ґрунтів, ведення державного земельного кадастру і територіального планування.

Системи планування мають сприяти врахуванню таких екологічних компонентів, як повітряне середовище, водні земельні та інші природні ресурси, на основі екологічного планування ландшафтів. Вивчити та за необхідності розробити нові підходи до фінансування програм, адже за його відсутності програми залишаються невітленими ідеями. Укріплення систем планування можливо за умов підготовки докладних кадастрів продуктивності земель для використання їх у якості керування щодо раціонального

надання, управління та використання земельних ресурсів на національному та місцевому рівнях.

До засобів планування та управління слід віднести розробку більш досконалих систем обробки та комплексного аналізу даних про землекористування та земельні ресурси. Необхідно також на систематичній основі використовувати методи та процедури оцінки екологічних і соціально-економічних наслідків, ризиків, вигод і витрат, пов'язаних з конкретними заходами. На державному рівні потрібно провести аналіз методів обліку земельних ресурсів та їх вартості.

Урядові органи, що мають повноваження у сфері землекористування, мають бути залучені до процесу комплексного управління землями та земельними ресурсами.

Особливу увагу органам державної влади слід звернути на укріплення інформаційних систем, що необхідні для прийняття рішень та оцінки майбутніх змін щодо землекористування та раціонального використання земель. Для цього необхідно вжити таких заходів:

- укріпити інформаційні системи та системи систематичного нагляду й оцінки екологічних, економічних і соціальних даних, пов'язаних із земельними ресурсами на національному, регіональному, місцевому рівнях, а також потенційних можливостей земель і моделей землекористування та раціонального використання земельних ресурсів;

- укріпити міжвідомчу координацію даних про земельні ресурси та розширити національні можливості щодо збору та оцінки даних;

- укріпляти механізми координації діяльності установ, що займаються питаннями землекористування, з метою урахування секторальних проблем і стратегій та сприяння їх узгодженню з положеннями сталого розвитку;

- надавати в доступній формі відповідну технічну інформацію органам місцевого самоврядування необхідну для прийняття ними обґрунтованих рішень щодо землекористування та раціонального використання земель;

- підтримувати недорогі системи збору інформації на рівні територіальних громад про стан та процеси змін земельних ресурсів.

На регіональному рівні управління головні проблеми стосуються питань приватизації, цільового використання земель, оцінки, земельного кадастру, землепорядкування, а також купівлі-продажу.

Сучасний розвиток системи державного та муніципального управління потребує впровадження нових підходів у системі управління земельними ресурсами. Одним з найбільш ефективних є програмно-цільовий підхід. Програмно-цільовий підхід може виступати дієвою (більш конкретною) складовою комплексного підходу в системі управління земельними ресурсами. Він є способом вирішення складних проблем шляхом розробки та проведення системи програмних заходів, що орієнтовані на цілі, досягнення яких забезпечить вирішення виниклих проблем. Цьому методу притаманний розгляд сукупності цілей та цільових завдань, що створюють багаторівневу, ієрархічно побудовану цільову систему, що охоплює всі цільові елементи проблеми з урахуванням всіх її сторін.

Стосовно цільових програм щодо підвищення ефективності управління земельними ресурсами, то слід зазначити, що останнім часом такі програми приймаються переважно у великих містах та вирішують такі питання [3]:

- формування територій і встановлення меж населених пунктів;
- розмежування земель державної та комунальної власності;
- інвентаризація земель несільськогосподарського призначення;
- установа меж прибережних захисних смуг водних об'єктів;
- виділення територій рекреаційного, природно-заповідного та інших особливо цінних земель;
- визначення меж прибудинкових територій;
- ведення державного земельного кадастру;
- складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін і впорядкування угідь;

- заходи з охорони земель щодо збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів.

Світовий досвід свідчить, що використання земельних ресурсів у розвинутих країнах починається з усвідомлення того, що землеустрій – це першооснова земельних відносин. Виходячи з цього положення, й здійснюється планування.

У Німеччині законодавчо закріплено трирівневу систему планування використання та охорони земель: загальнодержавну, федеральну та муніципальну. Кожна із 16 федеральних земель має широкі повноваження щодо створення власних систем планування і регулювання землекористування. Проте всі зобов'язані розробляти генеральну земельну програму і генеральний план розвитку землекористування власних територій, положення яких обов'язкові для муніципалітетів (громад).

У Франції планування слугує механізмом для перерозподілу земель, як правило, у суспільних інтересах. А також для захисту сільськогосподарських земель, лісів від нераціонального використання, необґрунтованого вилучення для потреб промисловості, транспорту, міст, інших поселень. Крім того, планувальні заходи дають змогу розвивати рекреаційні території, оберігати землю від ерозії та інших несприятливих процесів. Засади земельної політики та їхню територіальну прив'язку реалізують через спеціальну земельну документацію, що має вигляд землепорядних планів.

Останні поділяються на генеральні (для країни чи регіону), районні (для кількох комун) та муніципальні (для однієї комуни). Плануючи, територію поділяють на зони: сільськогосподарська, лісова, забудована, першочергової забудови для індивідуальних і суспільних цілей та ін. Лише після публічного оприлюднення та за наявності позитивної громадської думки ці плани затверджують, і вони є обов'язковими для виконання.

У Великобританії під час продажу землі та іншої нерухомості не можна змінити їх цільове використання без погодження з тамтешньою радою з планування при адміністраціях міст, районів, графств і муніципалітетів. Це пояснюється тим, що зміна «іпостасі» земельної ділянки може спричинити її істотне збільшення чи зменшення її вартості. Нині питання розвитку територій, планування використання земель і забудови в містах, а також удосконалення землеволодіння та землекористування розглядають на основі ієрархічно взаємозалежних загальних структурних (Comprehensive) і місцевих (Municipal) планів [1].

В Україні ні на державному рівні, ні на рівні сільських, селищних районних рад, на жаль, затверджених програм розвитку земельних відносин або не існує, або є лише поодинокі приклади. Таким чином, залишаються невирішеними завдання підвищення якості цільового використання земель та контролю за цим, що вимагають створення ефективних заходів у рамках програмно-цільових методів управління. На початок земельної реформи і до сьогодні відсутні концепція розвитку земельної реформи та програма комплексного управління земельними ресурсами.

Обіг земель потребує її чіткого опису як об'єкта нерухомості з такими характеристиками, як адреса, площа, межі, вартість, призначення та обмеження у використанні тощо. Земля має розглядатися як цілісний територіальний природно-господарський об'єкт, що визначає розвиток країни та її регіонів, що потребує законодавчого закріплення програмних дій, а також оптимізації структури органів державного управління у сфері земельних і майнових відносин. Ефективність запропонованих заходів має визначатися за результатами виконання виробничих, науково-технічних, екологічних та соціально-політичних функцій.

Головною метою земельної політики має бути стабільність та ефективність функціонування системи сільськогосподарського землекористування, зорієнтованої на вирішення питань продовольчої безпеки країни та досягнення добробуту сільських громад і територій.

Планування та раціональне використання земель на принципах сталого розвитку, на наш погляд, можливо за умови розвитку людських ресурсів. У даному контексті йдеться про те, що відповідний розвиток (підготовка) буде стимулювати місцеві ініціативи щодо раціонального використання земельних ресурсів. Зокрема, необхідно зробити акценти на таке:

- міждисциплінарних і комплексних підходах у шкільних програмах, програмах технічної та університетської підготовки;
- забезпечення професійної підготовки у відповідних управлінських підрозділах для вироблення у них комплексного та раціонального підходу до використання земельних ресурсів;
- забезпечення підготовки в територіальних громадах щодо методів раціонального використання земельних ресурсів.

Отже, можна зробити такі висновки:

Планування використання земельних ресурсів є нагальною потребою сучасності та має здійснюватись у межах державної стратегії земельної політики, відсутність якої унеможливує комплексне управління земельними ресурсами України.

Комплексний підхід до планування використання земель забезпечить економічно вигідне та екологічно безпечне використання, оскільки сприятиме спрощенню виділення земель та враховуватиме всі екологічні компоненти.

Комплексний підхід передбачає участь у плануванні державних, регіональних, місцевих органів влади для уточнення проблем, узагальнення досвіду, урахування пропозицій щодо управління земельними ресурсами та має базуватися на базі комплексного аналізу кадастрових даних.

Розвиток людських ресурсів сприятиме раціональному використанню земель на принципах сталого розвитку, стимулюватиме місцеві ініціативи щодо раціонального використання земельних ресурсів.

Література:

1. Третяк А. Основні напрями змін та удосконалення державної земельної політики в Україні / А. Третяк // "Національна безпека і оборона". – 2009. – № 3. – С. 58–64.
2. Третяк А. Формування нової системи управління землями державної власності / А. Третяк, В. Кулініч // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 1. – С. 20–25.
3. Режим доступу : http://lukyanchenko.dn.ua/public_echo.php?id=261

Надійшла до редколегії 07.12.2009 р.