

УДК 771.4

д.т.н., професор Ключниченко Є. Є.,
Київський національний університет будівництва і архітектури

РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ В УКРАЇНІ

Розглядаються актуальні питання сьогодення – як управляти земельними ділянками в містах, недоліки їх продажу чи переваги здачі в оренду. Наводиться зарубіжний досвід вирішення цієї проблеми.

Ключові слова: регулювання, землекористування, територіальні резерви, намівання територій, освоєння підземного простору, приватна власність на землю, оренда землі.

Найголовнішою проблемою в Україні можна вважати відсутність територіальних ресурсів для розвитку міст. Кожне місто уже вичерпало усі можливості територіального розвитку. Іде пошук резервів, які також практично вичерпані. До недавнього часу головним напрямком територіального розвитку міст було освоєння під забудову сільськогосподарських земель. При розробці генеральних планів міст порівнювалися варіанти: куди ж розвивати місто – на захід, чи схід, у південному чи північному напрямку. Кожного разу співставлялися витрати на освоєння територій, їх інженерну підготовку подолання якихось перешкод (будівництво мостів, чи шляхопроводів, інженерний захист ділянок від зсувів, карстових явищ тощо). І завжди найвигіднішими, найдешевшими для освоєння були сільськогосподарські землі. Чому? Тому, що вони не вимагали ніяких додаткових витрат. Земля нічого не коштувала. Згодом почали цінувати землю. Прийняли Закон України «Про плату за землю». А згодом наклали «ветто» на використання с/г земель не за призначенням, а якщо є крайня необхідність – то тільки землі гіршої якості і тільки з дозволу Верховної Ради України.

Цінність українських земель можна проілюструвати такими показниками. Україна володіє однією третиною світового запасу чорноземів. Тільки три країни – Україна, Молдова і Румунія мають такі унікальні землі. В Парижі є музей природи, де представлені експонати з усіх країн світу. І в якості експонату – український чорнозем у вигляді куба. Відвідувачі милуються цим явищем і думають, якою ж заможною повинна бути країна, що володіє таким багатством.

На сучасному етапі під забудову освоюються ділянки, які раніше вважалися непридатними. В діючому ДБН «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» вже виключено термін «непридатні території». Згідно класифікації міські території поділялися на сприятливі, малосприятливі і непридатні для забудови. Зараз непридатних територій не існує. Є кошти, які

треба вкласти в інженерний захист і інженерну підготовку території, щоб довести її до необхідного рівня.

На даний час основним резервом територій в крупних містах, розташованих на берегах річок є намівання територій, зокрема лівобережжя. Чому лівого берега, тому, що правий берег завжди крутий, а лівий пологий, затоплюється весняними паводками. Це характерно для Києва, Чернігова, Черкас, Херсона, Дніпродзержинська та інших міст України. Намівання доводилося виконувати іноді до п'яти метрів. Освоєння території таким чином ми досягаємо декілька містобудівних ефектів. Перш за все поглиблюється русло річки, що дуже важливо для судноплавства. Далі – розташування житлової забудови в сприятливих мікрокліматичних умовах, на березі річки. Компактність забудови. Не треба розширяти міські території, що пов'язано з додатковою прокладкою інженерних комунікацій, транспортних мереж тощо, відведенням під забудову високопродуктивних с/г земель.

Важливим резервом пошуку земельних ресурсів є більш інтенсивне використання підземного простору. Ще в 30-х роках минулого століття відомий французький архітектор Ле Корбюзьє пропонував звільнити міські території від тих об'єктів, які можуть бути розміщені під землею. Це гаражі, стоянки, об'єкти торгівлі, громадського харчування, кінотеатри, архіви, бібліотеки. Тобто ті об'єкти де людина знаходиться тимчасово.

В центрі Мехіко під головною площею міста, однією з найкрупніших площ світу (240x240 м) запроєктовано розмістити «землечос» (на відміну від хмарочоса). Підземний комплекс у вигляді перевернутої піраміди матиме площу 775 тис.кв.м. 65-поверхова будівля зануриться під землю на глибину 300 метрів. В центрі планується створити величезну пустоту для підсилення ефекту бездонності будівлі. Поверхня споруди на рівні землі зроблена з високостійкого (міцного) скла. Це дасть можливість сонячному світлу проникати глибоко всередину об'єму.

Десять верхніх поверхів слугуватимуть туристичним центром, де будуть розташовані виставки, присвячені культурам ацтеків і майя. Нижче розташуються розважальні центри і магазини. Далі десять поверхів відводиться під готелі. Ну а решта буде використовуватися під офіси різних компаній. Для них відводиться 35 поверхів. В самій нижчій частині споруди будуть знаходитися служби і елементи інфраструктури, які забезпечать функціонування комплексу.

Спочатку ідея мексиканських архітекторів побудувати землечос визвала сумніви. Але архітектори зуміли переконати місцеву владу в тому, що підземне будівництво є єдиним шансом вирішення типових для Мехіко проблем: зростаюча чисельність населення, нестача територій для нового будівництва,

необхідність зберегти існуючі архітектурні ансамблі історичної частини міста на площі Конституції.

Можна наводити дуже багато прикладів використання підземного простору. В Києві, та й інших найкрупніших містах, під землею розташовується торговельні центри, кав'ярні, автостоянки і інші об'єкти. Спустившись під землю на Бессарабці в Києві Ви можете не виходячи на поверхню пройти до площі Толстого.

В нинішніх економічних умовах, коли доводиться заради поповнення бюджету міста продавати земельні ділянки фактично за безцінь, це може в подальшому нанести серйозні збитки державі.

Цінність і вартість ділянок залежить від їх розташування на території міста. В залежності від цього встановлюються коефіцієнти до середньої (базової) ціни по місту. Наприклад в Києві до середньої ціни по місту цінність ділянок в центрі міста підвищувалася в 6,5 разів, в серединній зоні в 4 рази, на периферії – в 2 рази і в приміській зоні (резервні території) – знижувалась до 0,5. Цим регулювалося розвантаження центру і стимулювався більш інтенсивний розвиток периферійних територій. Крім того враховувалися можливості підприємців. Є можливості – можеш придбати ділянку в центрі, тільки починаєш свій бізнес – освоюй ділянку на периферії. Тим паче, що на периферії є можливості придбати ділянку не тільки дешево, а й більшу за розмірами.

Як відомо, основні ідеї землекористування були визначені у 1791 році в Оксфорді у книзі сера Уільяма Блекстоуна «Commentaries on the Laws of England», яка стала згодом Біблією для законодавців, суддів і адвокатів в Англії, а в XIX столітті перешагнула Атлантичний океан і заволоділа Сполученими штатами Америки і територією Заходу. Вона була в правовому розумінні захистом вільної ринкової системи.

За визначенням Блекстоуна «приватна власність – це самостійне і деспотичне володіння землею». «Закон про приватну власність розглядається як дещо дуже важливе, таке, яке нікому не дозволяється порушувати, якщо навіть це робиться для загальної користі». Він підкреслював, що вільне волевиявлення, право на користування, право розпоряджатися, продавати і закладати землю є основним принципом нової капіталістичної земельної правової системи. Але, навіть Блекстоун, як засновник ідеології приватної власності на землю, признавав необхідність контролю над правом власності, необхідність існування загального закону, який удосконалювався на протязі століть.

Земля є Божим даром і вона належить усьому людству. Плату за користування землею повинні одержувати і нинішні і майбутні покоління, причому з врахуванням ситуації, що склалася, економіки конкретного міста і цінності земельних ділянок, що з часом змінюється.

Головним принципом приватизації міських земель повинен виступати принцип функціонально-екологічної збалансованості міської структури. Його сутність заключається у визначенні пріоритетної функції використання міської території з позиції створення сприятливих комфортних умов мешкання населення. Виявлення пріоритетної функції міської структури повинно здійснюватись на основі еколого-містобудівної оцінки територіального розвитку міста. При вирішенні земельних відносин в містах повинні визначатися умови функціонального використання ділянки з метою підвищення відповідності розвитку міських функцій, передбачених генеральними планами. При цьому переважне право розміщення того чи іншого об'єкту на конкретній ділянці повинно надаватися тим з них, які найбільше відповідають запланованим містобудівним рішенням. Плата за землю повинна спрямовуватися цільовим призначенням на посилення містобудівних цілей, розвиток соціальної і інженерно-транспортної інфраструктури та її поліпшення.

Цілком природно, що продаж землі є одним з основних джерел поповнення бюджету міста. Але треба чітко визначитися – який ефект (одноразовий чи довгостроковий) одержить місто від продажу землі і як це впливатиме на його гармонійний розвиток.

Безумовно передача, скажімо, сільськогосподарських земель в приватну власність, розвиток фермерського господарства принесе значну користь всьому суспільству. На землі з'явиться реальний господар. Він зацікавлений вкладати кошти, щоб підвищувати врожайність. Від цього виграють і мешканці міста – знизяться ціни на сільськогосподарські продукти.

Інша справа з міськими землями. Зараз місцева влада має важелі управління територіальним розвитком міста. З продажем землі з'явиться багато дрібних і крупних господарів, яких хвилює свій бізнес і не завжди вони зацікавлені в збалансованому розвитку міста.

Закордонний досвід свідчить про те, що в багатьох країнах муніципалітет віддає перевагу самим розпоряджатися землею.

Більшість архітекторів світу вважають, що приватна власність на міські землі і в зоні їх територіального розвитку є серйозною перепорою для повноцінного розвитку і функціонування міста. В зв'язку з цим в багатьох країнах приймаються заходи з обмеження приватизації землі і здійснюється поступовий її викуп муніципальною владою. Особливо це стосується крупних міст і тих, що інтенсивно розвиваються.

Вивчаючи досвід земельних відносин в США і факторів, що негативно впливають на них, професор Університету штату Вірджинія (США) Тідеман вважає, що одним з головних недоліків розвитку міст є приватна власність. В надрукованій в нашій країні статті «Не повторіть наших помилок» проф. Тідеман

стверджує, що завжди заздрили нашим законам, коли місцева влада може управляти землекористуванням. В Америці дуже розповсюджене право на власність земельних ділянок і це завдає шкоди містобудівній діяльності. Землю для потреб міста треба викупати іноді на не вигідних для міста умовах. З'являється також загроза одержання приватними особами значної частини земельної ренти, в той час як є можливість залишити її джерелом прибутку держави та кожного міста. Необхідно мати на увазі, що частина населення, яка могла б раціонально використовувати ділянки, на даний час не має достатніх коштів на їх придбання.

Отже продаж земельних ділянок в значній мірі може стати тормозом в розвитку міста. Тому необхідно установити черговість приватизації земельних ділянок, а на деякі з них накласти бронею.

Є і інші дуже великі і інколи непередбачувані труднощі. Одна з них – це психологія сучасного мешканця, його соціальна свідомість. Має відбутися формування нової свідомості людини, з новим світоглядом, з новим відношенням до приватної власності. Частині наших громадян до цих пір притаманна психологія Шарикова – відомого літературного героя Булгакова часів перших років після жовтневої революції 1917 року, коли він заявляє проф. Преображенському – треба все зібрати і поділити між усіма порівну. Це таке відношення до приватної власності.

Не менш важливою проблемою є відсутність кваліфікованих кадрів і структур, що можуть займатися приватизацією земельних і інших фондів. А їх створення і навчання – це дуже непростий і довгостроковий процес. Але найголовніше – недосконалість законодавчої бази, системи захисту прав інвесторів і споживачів, землекористувачів.

На мій погляд для вирішення проблеми приватизації землі на сучасному етапі потрібен перехідний період. Доцільним стає оренда землі, можливо довгострокова (скажімо на 49 років) з правом першочергової пролонгації договору, або заключення на новий термін.

Переваги оренди. Найголовніше – земельні ділянки знаходяться у віданні міської влади. Муніципалітет має можливість управляти цим процесом – розірвати договір (навіть в судовому порядку) якщо дана ділянка знадобилася для вирішення загальноміських потреб, регулювати вартість оренди з врахуванням ситуації, що склалася та ін. Скажімо, зручна ділянка на периферії міста. Її можна придбати по-суті за безцінь (коефіцієнт 0,5 до середньої по місту вартості). Згодом місто вкладає кошти на розвиток інженерної, транспортної і соціальної інфраструктури. Якщо Ви купили цю ділянку, то це Ваша власність і назавжди. Якщо Ви орендуєте ділянку, то міська влада може переглянути умови оренди, з врахуванням витрат на поліпшення. Тобто зростає цінність цієї ділянки

і району, де вона знаходиться. Підвищуючи вартість оренди міська влада зможе компенсувати частину витрачених коштів на поліпшення.

Отже і вартість і термін оренди повинні визначатися з врахуванням функції, під яку використовується ділянка і буде використовуватися в майбутньому, корисність її для міста, інвестиції, що вкладає місто та користувач в цю ділянку, та інших факторів.

Повчальний приклад розумного підходу до використання міських ділянок подав відомий олігарх Девід Рокфеллер.

Коли після другої світової війни в 1945 р. постало питання про створення Організації Об'єднаних Націй (ООН) виникла проблема де ж її розмістити, в якій країні, в якому місті. Була пропозиція розмістити в США, в Сан-Франциско. Чарівне місто на березі Тихого океану, чудовий теплий клімат, заможна країна. Але для багатьох країн світу ця пропозиція здалася не прийнятною в зв'язку з далекою відстанню. Запропонували Нью-Йорк, головний діловий центр Америки. Потрібна зручна земельна ділянка. Таку ділянку запропонував тодішній мультимільйонер Девід Рокфеллер – на березі черепахової затоки на Іст-Рівер. Причому безкоштовно, в дарунок ООН. Найдорожча в світі територія! Засоби масової інформації усіх країн світу прославляли Девіда Рокфеллера за його щедрість. Але як потім виявилось, землі навколо цієї ділянки також належали Рокфеллеру. І цінність їх значно зростає. Справа в тому, що кожній країні світу, члену ООН необхідно придбати земельні ділянки або приміщення для офісів, різних місій, представництв, готелів тощо. Якщо ці ділянки на значній відстані від ООН, це створює певні незручності – затори на дорогах, втрата часу на поїздки тощо. Тому важливо захопити місце поблизу ООН, в районі концентрації ділової активності. Це надає практичні переваги для отримання необхідної інформації і організації особистих контактів. І це укріплює репутацію країни, її престиж.

Виходячи з цього Рокфеллер підняв ціни до захмарних висот і тим самим не тільки окупив свій щедрий дарунок, а й значно заробив на цьому.

Отже при прийнятті кожного рішення необхідно виходити не з одержання негайної вигоди, а бачити перспективу, як управляти цим процесом з врахуванням ситуації, що склалася.

Література:

1. Демин Н.М. Управление развитием градостроительных систем. - К.: Будівельник, 1991. – 185 с.
2. Ключниченко Е.Е. Проблемы управления городским землепользованием в условиях приватизации земли // Проблемы землепользования в условиях реформирования экономики // Е.Е. Ключниченко, С.Н. Проценко - К.: СОЖ АН Украины, 1993 – С. 129-133.
3. Ключниченко Є.Є. Управління розвитком міст: навчальний посібник. - К.: КНУБА, 2015 – 160 с.
4. Управління міським землекористуванням: навчально-методичний посібник з дисципліни «Управління містом» / автор-укладач Є.Є. Ключниченко - К.: КНУБА, 2003 – 130 с.
5. Кулагин Н.И. Концепция комплексного освоения подземного пространства города / Н.И. Кулагин // Комплексное освоение подземного пространства мегаполисов – как одно из важнейших направлений государственного управления развитием территорий. СПб, 2012 – С. 11.
6. Про прискорення земельної реформи та приватизації землі. Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України від 13.03.1992, № 220-XXI (Верховна Рада України // Відомості ВВР, 1992-№ 5-335).

Аннотация

Рассматриваются актуальные вопросы современности – как управлять земельными участками в городах, недостатки их продажи или преимущества сдачи в аренду. Приводится зарубежный опыт решения этой проблемы.

Ключевые слова: регулирование, землепользование, территориальные резервы, намыв территорий, освоение подземного пространства, частная собственность на землю, аренда земли.

Annotation

The article discusses the urgent issues of nowadays - how to manage the land in urban areas, the shortcomings of their sale or rental advantages. Foreign experience in solution of this problem is shown.