

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

О. Є. Євграфов,
аспірант, Класичний приватний університет, м. Запоріжжя

У статті автором досліджується недосконалість чинної системи управління земельними ресурсами, пропонується механізм державного управління земельними ресурсами, створення Планувальної ради із земельних ресурсів при органі місцевого самоврядування

ВСТУП

За останні роки помітно зріс інтерес до регулювання земельних відносин у містах, де активно відбувається процес приватизації землі, в чому дуже зацікавлена держава як на етапі купівлі-продажу землі (через конкурси, аукціони), так і в процесі повсякденного її використання, за рахунок чого місцеві бюджети поповнюються коштами від плати за землю. До того ж надходження до місцевих і державного бюджетів від плати за землі населених пунктів вдвічі більші, ніж від земель сільськогосподарського призначення, хоча останні займають у вісім разів більшу площу у земельному фонді країни.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Удосконалити механізми державного управління земельними ресурсами.

РЕЗУЛЬТАТИ

Грунтовне дослідження суті і змісту механізму державного управління зроблено Р. Рудницькою, О. Сидорчук, О. Стельмахом. Дослідники вважають, що механізм державного управління — це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління.

Формування механізму державного управління повинно здійснюватися на певних принципах: цілеспрямованості, безперервності, надійності, планованості, динамізму, несперечливості законам управління.

Враховуючи кардинальні зміни, які відбуваються в економіці України, ґрунтового перегляду вимагають механізми управління всіма сферами суспільного життя, в тому числі і у сфері управління земельними ре-

сурсами населених пунктів [3].

Існуючі методи управління використанням і забудовою територій не відповідають сучасним потребам розвитку країни та ринковим відносинам. Для вдосконалення управління доцільно звернутись до світового досвіду. Таким механізмом управління земельними ресурсами населених пунктів у розвинутих країнах є зонінг (управління на основі зонування території), який придатний для застосування в Україні — у вигляді місцевих Правил використання і забудови територій [2].

Законодавчою основою вирішення питань використання земель населених пунктів є Земельний Кодекс України. У ньому закладено важливий правовий принцип: використання земель міст, селищ міського типу, сільських населених пунктів здійснюється відповідно до проектів їх планування і забудови (статті 38—42) [5]. Цією нормою забезпечується раціональне використання земель населених пунктів за умов взаємоузгодження приватних, громадських і державних інтересів та всебічного урахування особливостей кожної місцевості і перспектив соціально-економічного розвитку.

Існуюча система регулювання використання та забудови земель населених пунктів відзначається великою складністю та багатоетапністю процедур, суворою однозначністю рішень щодо розміщення та призначення будь-яких об'єктів. Процес надання і одержання дозволу на забудову земельної ділянки налічує більше як 20 бюрократичних процедур, які здійснюються чиновниками практично без будь-якого контролю з боку громадян, хоча вони, природно, найбільш зацікавлені у якості використання конкретної території, та створення найбільш сприятливого житлового середовища. Звідси розгул корупції, розбазарювання дефіцитного ресурсу, яким є земля, чис-

ленні правопорушення і особисті драми [1].

Засади забезпечення раціонального землекористування, прийняття рішень щодо використання і забудови земельної ділянки, пов'язані з цим процедури її відчуження, передачі у власність, надання у користування, встановлення змін меж ділянок повинні бути такими, щоби в найбільшій мірі сприяти інвестиціям в землю, будівництво, примноженню економічної активності. Засоби управління в цьому випадку працюватимуть на збільшення цінності й вартості земель, будівель та споруд [4].

Пропонується створити й запровадити в практику такий механізм реалізації стратегічних планів розвитку населених пунктів через повсякденну діяльність органу місцевого самоврядування, що забезпечував би юридичну однозначність і чіткість процедур щодо використання земельних ділянок одночасно із можливістю досить вільного альтернативного вибору серед різних видів цього використання. Важливим принципом нового механізму управління використанням земель населених пунктів є його відкритість, яка передбачає вільний доступ інвесторів до ознайомлення з інформацією про припустимі види використання і забудови території.

У загальному вигляді зміст зонінгових правил полягає у встановленні:

- набору несуперечливих та природно доповнюючих один одного видів використання і забудови територій, специфічних для кожного населеного пункту;

- меж розташування цього набору на частинах територій населеного пункту, які характеризуються єдністю умов використання та забудови, тобто зонування цієї території; матеріальним виразом цього процесу є складання зонінгової карти;

- єдиних для кожної зони норм і стандартів використання та забудови територій. Ці норми і стандарти стосуються кожної земельної ділянки, розташованої в межах певної зони;

- окремих видів використання територій, які здатні значно впливати на архітектурний вигляд міста та життєдіяльність населення і у зв'язку з цим потребує більш суворого державного регулювання і планувального контролю, тобто отримання спеціального дозволу на забудову земель;

- процедури отримання цього спеціального дозволу;

- порядку використання існуючих земельних ділянок, будівель і споруд, які сьогодні не відповідають зонінговим вимогам; та процедур, за допомогою яких повинно поступово досягатись підвищення рівня відповідності;

— процедур реалізації зонінгу, включаючи інституційні засади.

Отже, в реалізації нового механізму управління зацікавлена більшість населення, він дозволяє суттєво впливати на економіку населеного пункту, поповнення бюджету, суттєво обмежує владу апарату чиновників, запобігає корупції.

Запровадження раціональних засобів управління використанням і забудовою населених пунктів сприятиме ширшому залученню інвестицій, поживленню місцевої економіки, наповненню бюджетів та ін.

Ані власник землі, ані землекористувач не вправі самостійно в своїх інтересах вирішувати питання щодо найбільш доцільного використання землі. Встановлення її цільового призначення належить до виключної компетенції органів управління.

В країнах з розвинутою ринковою економікою містобудівне законодавство базується на визнанні за суспільством в особі загальнодержавних або місцевих органів влади права контролювати земельних власників відносно характеру використання належних їм земельних ділянок [2].

В умовах ринкових відносин демократичність та ефективність регулювання міського землекористування забезпечується шляхом: становлення чіткої процедури прийняття рішень щодо використання; гнучкої політики до запланованих заздалегідь планувальних рішень щодо можливості внесення до них змін; гласності плануваності діяльності, високої інформованості власників та інвесторів; узгодження громадських, державних та приватних інтересів на базі високої суспільної свідомості; неминучої відповідальності за порушення правил забудови.

Містобудівна документація в розвинутих країнах є дворівнева [2]:

Перший рівень охоплює всю територію міста, визначає стратегію містобудівного процесу, основні типи та умови використання землі. Документація цього рівня є обов'язковою лише для муніципалітету.

Другий рівень (у ФРН, Нідерландах) має назву "Плани використання території" і може охоплювати як всю територію міста, так і його частину (міський район, квартал або кілька земельних ділянок). Документація цього рівня має статус місцевого закону. Вона визначає [2]:

— конкретні форми реалізації планувальних рішень, що прийняті на першому рівні;

— детальне зонування території;

— перелік можливих видів її використання;

— основні параметри дозволеної забудови земельних ділянок (поверховість і висота будинків, щільність забудови тощо).

У США та деяких країнах Євро-

пи поширений механізм так званого "зонінгу", який функціонує у США ще з 1909 р. створені і функціонують адміністративні структури з підтримки зонінгу [2].

Суть зонінгових правил полягає у встановленні змісту і процедур:

— забезпеченні ринкових можливостей (відносно широкий діапазон використання земельних ділянок) за рахунок набору несуперечливих видів використання і забудови території;

— єдиних для кожної зони норм і стандартів використання і забудови території;

— виділенні окремих видів використання території, які можуть суттєво впливати на архітектурний вигляд міста та життєдіяльність населення і вимагають суворого державного регулювання і контролю;

— процедурі отримання спеціального дозволу;

— порядку використання існуючих ділянок, що відповідають зонінговим вимогам;

— встановленні процедур реалізації зонінгу, включаючи інституційні засади, участь громадськості тощо.

Невідповідність земельних ділянок, будівель зонінговим правилам фіксується документально і юридично закріплюється як фактичне розходження, що залишатиметься й надалі. Щодо вільних територій, які підлягають освоєнню, зонінгові правила виступають інформаційною основою для інвесторів, спрощують процедури прийняття рішень, одержання дозволів на забудову і т.д.

Як показує зарубіжний досвід, зонінгові правила можуть містити спеціальні умови забудови земельних ділянок, які стимулюють вирішення певних муніципальних програм розвитку міста [2].

Неодмінною умовою функціонування зонінгу є участь громадськості, в першу чергу зацікавлених суб'єктів.

Зонінг території носить перманентний характер, його можна розглядати як ефективний, мобільний і досить гнучкий вид управлінського механізму, який оперативно реагує на соціально-економічну кон'юнктуру і зміну громадських пріоритетів.

До компетенції правил можна віднести встановлення змісту і процедур:

— поділ території населеного пункту на однорідні за видами використання і забудови частини — зони;

— визначення єдиних для кожної зони стандартів планування і забудови земельних ділянок;

— розміщення певних видів використання і забудови території за спеціальним дозволом;

— використання існуючих земельних ділянок, будівель і споруд, які не відповідають стандартам, вста-

новленим для даної зони;

— утворення нових і змін існуючих земельних ділянок;

— прийняття рішень органом місцевого самоврядування щодо використання і забудови конкретних земельних ділянок;

— створення спеціального органу при голові Ради для забезпечення реалізації Правил;

— громадське обговорення рішень;

— дії громадян та юридичних осіб усіх форм власності щодо використання і забудови земельних ділянок;

— можливість відхилень від вимог Правил;

— організація контролю за дотриманням Правил.

Згідно зі статтею 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території. Отже, Правила мають статус місцевого нормативно-правового акту, хоча цей термін законодавчо ще не визначений.

Ефективність правил виражається перш за все у створенні передумов для вирішення двоєдиної задачі.

1. Широкого розвитку інвестиційної діяльності на території, яка забезпечить реалізацію Генерального плану забудови населеного пункту.

2. Забезпечення дієвого державного і громадського контролю за цими процесами.

Домогтися реалізації цих завдань можливо тому, що Правила:

— встановлюють багатоваріантність використання територій населених пунктів, але в рамках певних обмежень (екологічних, соціальних, економічних містобудівних);

— забезпечують власникам і користувачам земельних ділянок широкий вибір видів їх використання та забудови;

— орієнтують потенційного інвестора щодо найбільш вигідного для нього вкладення капіталу;

— спрощують процедуру отримання дозволу на будівництво і роблять гарантованим її результат.

Соціальна ефективність Правил полягає у забезпеченні рівності прав різних суб'єктів правовідносин в такому соціально-значущому питанні, як використання землі, реально роблять підконтрольними громадськості вирішення цих питань, запобігають зловживанням і корупції, а також виникненню соціальних конфліктів, сприяють вихованню у мешканців почуття причетності і зацікавленості до вирішення проблем розвитку своїх поселень.

Економічна ефективність Правил підтверджується як скороченням невиправданих суспільних і приватних затрат часу і коштів при вирі-

шенні земельних питань, так і постійним зростанням вартості землі, залученням інвестицій в реалізацію програм розбудови поселень, стимулювання їх раціонального використання, створення і функціонування ринків землі.

Законодавчою основою створення і застосування Правил є:

1. Конституція України своєю статтею 144 зобов'язує органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймати рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території. Отже, ці рішення (в т.ч. і стосовно Правил) мають статус місцевого закону. Порухення вказаних рішень тягне адміністративну відповідальність.

2. Закон України "Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування" статтею 1 встановлює відповідальність у вигляді штрафу за прийняття в експлуатацію об'єктів зведених з порушенням правил забудови населених пунктів.

3. Закон України "Про основи містобудування" надає повноваження (стаття 12) затверджувати правила забудови міст відповідно до законодавства. Розробка цих правил здійснюється виконавчими органами державних адміністрацій (стаття 13) розробка правил забудови селищ і сільських поселень та подання їх на затвердження відповідним радам.

4. Нормативна база. Розробка правил повинна опиратись перш за все на державні будівельні норми "Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень" ДБН 360-92, а також відповідних галузевих нормативах.

Зважаючи на те, що затвердження Правил — складний і дорогий процес, то найбільш раціональним об'єктом їх виступатимуть, перш за все, території міст, селищ міського типу та сільських поселень, яким властиві висока концентрація забудованих або намічених під забудову земель, їх значна вартість.

Розробляючи Правила, слід надавати перевагу системному використанню земель не всій території населеного пункту з урахуванням спільних інтересів міста або села. Таку розробку доцільно здійснювати в проектних межах населеного пункту.

Черговість затвердження Правил впливає із стратегії містобудівного розвитку населеного пункту в цілому. Однак і в цьому випадку виконується принципове зонування всього населеного пункту в цілому і загальні процедури Правил повинні бути встановлені для всієї території. Конкретні нестандартні використання і забудови території кожної зони

можуть встановлюватись поетапно.

Передбачається, що Генеральний план розроблятиметься як стратегічна основа довгострокової політики органу місцевого самоврядування. Генеральний план за своїми завданнями, змістом, формами викладення матеріалів залишатиметься інструментом, малоприслужним для громадського вжитку.

Правила використання і забудови територій, які розроблені на підставі Генерального плану та іншої планувальної документації, виступають як засіб повсякденної управлінської діяльності органу місцевого самоврядування.

Такий підхід робить можливим і зворотній зв'язок: при зміні містобудівельних умов, інвестиційної ситуації можливі і певні зміни у використанні території, а значить і в містобудівельній документації — за процедурою, передбаченою Правилами.

Правилами встановлюється двоетапна система цієї участі, основною організаційною формою якої є громадське обговорення.

На першому етапі (процес розробки Правил) громадськість знайомиться з попередніми результатами розробки і висловлює свої зауваження та пропозиції. Наприкінці роботи відбувається громадський розгляд остаточного варіанта Правил.

На цьому етапі організація громадянського розгляду покладається на виконавчий орган ради або місцевої райдержадміністрації. Публічно повідомлення має бути подано хоч би в одній місцевій газеті або оголошено по місцевому радіо чи телебаченню не раніше як за 45 днів і не пізніше як за 15 днів до громадського обговорення. В повідомленні подається інформація про час, місце та умови ознайомлення з проектом Правил.

Другий етап — участь громадськості у реалізації Правил.

У тексті затвердження Правил наводиться перелік питань, в обов'язковому порядку підлягають громадському обговоренню, а також регламент такого обговорення.

Запровадження правил дозволяє суттєво скоротити і спростити деякі процедури, бо частина цих процедур передчасно здійснюється при складенні Правил.

Для забезпечення раціонального використання території, як це передбачено Правилами, вони повинні містити дані про:

— характеристики земельної ділянки (власник, розташування, границі, сучасне використання — наявність будівель і споруд, багаторічних насаджень тощо);

— основний та додатковий види дозволеного використання (господарської та іншої діяльності);

— вимоги до типу та характери-

стик можливої забудови (площа забудови, висота, відступи від меж ділянки та інше, що передбачено Правилами для відповідної зони);

— умови використання систем інженерного обладнання, транспортного обслуговування;

— особливі вимоги щодо архітектури забудови;

— особливі вимоги щодо забезпечення державних і громадських інтересів;

— особливі вимоги щодо охорони навколишнього середовища;

— особливі вимоги до інженерної підготовки території, необхідності збереження родючого шару ґрунту;

— особливі вимоги щодо дотримання правил добросусідства.

Для всіх випадків нового будівництва, а також реконструкції, добудови, перебудови та капітального ремонту існуючих будівель і споруд Правилами мають бути встановлені: порядок звернення до органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації (адреса, склад документів та ін.); підстави для прийняття рішення; терміни розгляду, терміни дії дозволу; додаткові умови, якщо такі є.

При зверненні забудовника за дозволом на будівництво предметом розгляду має бути лише: наявність права власності на користування земельною ділянкою; відповідність намічаного будівництва наданим умовам використання земельної ділянки; наявність проекту будівлі (проектно-кошторисної документації) і його відповідність державним нормам.

Згідно зі ст. 22 Закону України "Про основи містобудування" забудова земельної ділянки здійснюється лише після виникнення права власності чи користування нею та одержання дозволу на виконання будівельних робіт.

У зв'язку з тим, що питаннями використання і забудови територій населених пунктів займаються ряд організацій (управління містобудування і архітектури, земельних ресурсів, органи санітарного і пожежного нагляду, екобезпеки, комунального господарства, місцевого транспорту тощо), робота яких, як правило, погано скоординована і не враховує думки громадян, виникає потреба створення консультативно-координаційного органу — Планувальної ради при міському, селищному, сільському голові. Планувальна рада діє на принципах гласності, демократизму, відкритості. Вона виявляє та узгоджує часто суперечливі інтереси громадян, суспільства і держави.

Планувальна рада створюється наказом сільського, селищного, міського голови і очолюється його заступником.

До складу Планувальної ради рекомендується залучити депутатів міської ради, керівників (перших заступників) відповідних відділів і управлінь виконавчого органу ради, спеціалістів з архітектури, містобудування, екології, інженерів, представників органів самоорганізації населення, підприємців, представників професійних громадських організацій.

Вона готує для відповідної ради та її виконавчого органу рекомендації для прийняття рішень: про надання спеціальних дозволів на види використання і забудови земельних ділянок, для яких це передбачено правилами; про поділ існуючих та утворення нових земельних ділянок; про видачу дозволів на забудову, перепланування, реконструкцію будівель і споруд, які не відповідають вимогам Правил, у випадках, коли ці дії не спрямовані відповідності, але можуть здійснюватися згідно з цими Правилами.

Планувальна рада може запропонувати внести зміни до Правил при: зміні державного законодавства, нормативних актів, державних стандартів, норм і правил; коригуванні містобудівної документації.

З метою врахування зміни умов розвитку міста доцільно раз на п'ять

років переглядати і перезатверджувати Правила.

Центральним органом перевірки дотримання місцевих правил забудови населених пунктів може бути Державний архітектурно-будівельний контроль (ДАБК).

Отже, запропонований механізм державного управління землями населених пунктів передбачає впроваджену систему інституцій, засобів, важелів і процедур, які забезпечують його високу ефективність, враховує нові ринкові умови, сприяє розвитку міських поселень.

ВИСНОВКИ

Існуючий механізм державного управління землями населених пунктів безнадійно застарів і вимагає негайної заміни. Запропонований у роботі новий механізм, який базується на передовому зарубіжному досвіді, адаптованому до українських реалій, забезпечить ефективне управління земельними ресурсами населених пунктів. Суть нового механізму полягає у застосуванні зонінгових правил у відповідності до вітчизняної законодавчої бази. До компетенції Правил відносяться такий зміст та процедури: поділ території населено-

го пункту на однорідні зони; визначення для кожної зони єдиних стандартів використання, забезпечення громадського контролю тощо.

В основу створення механізму управління земельними ресурсами покладена вже існуюча нормативно-правова база і містобудівна документація. Функціонування цього механізму повинно забезпечити високу економічну, соціальну та екологічну ефективність.

Література:

1. Андрейцев В.І. Правові засади земельної реформи і приватизація земель в Україні: Навч.-практ. посібник. — К.: Істина, 1999. — 320 с.
2. Бабич А.О. Світові земельні, продовольчі і кормові ресурси. — К.: Аграрна наука, 1996. — 570 с.
3. Борщевський П.П., Черняк М.О. Підвищення ефективності використання, відтворення і охорони земельних ресурсів регіону. — К.: Аграрна наука, 1998. — 240 с.
4. Дехтяренко Ю., Драпиковський О., Іванова І. Регулювання земельних відносин у місті. — К.: Основи, 1997. — 139 с.
5. Земельний кодекс України. — Чернівці: Букрек, 2001. — 96 с.

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ РАДА ПО ВИВЧЕННЮ ПРОДУКТИВНИХ СИЛ УКРАЇНИ НАЦІОНАЛЬНИЙ НАУКОВИЙ ЦЕНТР «ІНСТИТУТ АГРАРНОЇ ЕКОНОМІКИ УААН»

Міжнародна наукова конференція

«МАКРОЕКОНОМІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЇ ІННОВАТИВНО-ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ»

23—24 жовтня 2008 року, м. Київ.

Мета конференції: обмін науковою інформацією та узагальнення результатів наукових досліджень з теоретичних, методологічних, нормативно-методичних проблем регулювання інвестиційних процесів та впровадження стратегії інновативно-інноваційного розвитку в Україні.

Тематичні напрями роботи конференції:

1. Теоретико-методологічні основи дослідження структури інвестицій в секторах національної економіки.
2. Теоретико-методологічні засади державної інноваційної політики.
3. Регулювання розвитку інноваційного потенціалу в економіці.
4. Склад і рівень обмежень інвестиційного розвитку в сучасному середовищі.
5. Формування та реалізація інновативно-інноваційного потенціалу у високотехнологічних галузях промисловості.
6. Регіональна стратегія інноваційного розвитку України.
7. Інновативно-інноваційний розвиток у вимірах безпеки.

Робочі мови конференції: українська, російська, англійська

Адреса оргкомітету:

01032, м. Київ, бульвар Т. Шевченка, 60,

РВПС України НАН України, відділ інвестиційної політики та розвитку місцевого самоврядування.

Тел. для довідок/факс: (044) 486 91 23

E-mail: Daciy@gvps.kiev.ua

Відповідальний: Драган Іван Олександрович.