

Земельні ресурси: підходи до створення системи управління (за 18.07.2006)

*Серій Хропот, к.т.н.,
доц.каф. кадастру територій
НУ «Львівська Політехніка»,
тренер-експерт ЗУРНЦ з земельних питань*

Буревієм пронеслася над Україною чергова виборча кампанія, засмоктавши у вир круговерті практично всі суспільні відносини. Мабуть така вже лиха доля держав з нестабільною ринковою економікою, що будь-які соціальні збурення миттєво стають відчутними практично у всіх сферах життя. Проте лихо, на ймення вибори, минуло, на щастя, не наробивши значної шкоди. Отже, час ставати до роботи.

Місцеві ради взірця 2006 р. дещо відмінні від попередніх скликань в силу виключно пропорційної системи виборів. Додасть це позитиву, чи навпаки – час покаже. Зараз значно важливішим є завдання налагодити роботу місцевого самоврядування так, щоб мешканці відчували, що влада, зокрема місцева, дбає про інтереси громади. Нижче порушено питання щодо необхідності переосмислення підходів до процесів управління земельними ресурсами. Матеріал подається як варіант відповіді на численні звернення до автора представників органів місцевого самоврядування з коротким запитанням “Що робити?”

Ні для кого не секрет, що стиль і методи управління земельними ресурсами в попередні періоди не завжди приносили очікувані результати. Для пояснення далеко не ідеального стану земельних відносин, за бажанням, можна відшукати багато причин. Проте, на мій погляд, основний корінь зла криється в площині безсистемності. Не було навіть постановки питання про необхідність вироблення системного підходу в сфері управління земельними ресурсами, особливо на місцевому рівні. В сферу управління були залучені лише окремі елементи цілісної системи, але в силу їх (елементів) неузгодженості, система не запрацювала як єдиний механізм і, звісно, не могла дати відчутного позитивного ефекту.

На розсуд небайдужих до порушеного питання, пропоную своє бачення (в тезисному форматі) шляхів удосконалення стилю і методів управління земельними ресурсами. Викладений матеріал безпосередньо адресується місцевому самоврядуванню, хоча більшість положень (звичайно в узагальненій і видозміненій формі) можуть бути застосовані і на рівні державного управління земельними ресурсами.

Насамперед, деякі застереження, зважаючи на критичність як об'єктивної, так і суб'єктивної сторони нинішньої і політичної, і економічної ситуації. (Відсутній практичний досвід роботи рад в нинішньому складі, катастрофічний брак часу, реальний стан доходної частини місцевих бюджетів, завищені передвиборні обіцянки, недовершеність строгого розмежування публічних і приватних інтересів тощо). Тому, я б не рекомендував в обов'язковому порядку всім і вся застосовувати якісь різкі рухи, та сприймати викладений матеріал як догму. Навіть для технічних систем характерні прояви інерції та перехідних процесів. В соціальних же системах, в силу їх особливостей, значно сильніше спостерігаються прояви подібних явищ.

Оскільки завдання побудови системи управління земельними ресурсами є надзвичайно складним, реалізацію його доцільно розбити на окремі етапи. Це зовсім не

означає, що окремі завдання мають строго виконуватися виключно у запропонованому порядку та обов'язково послідовно. Вміла організація роботи кваліфікованих виконавців може забезпечити паралельне виконання багатьох завдань. Хоча реальний стан кадрового забезпечення значної (якщо не переважної більшості?) територіальних громад, навряд чи дозволить реалізувати на практиці паралельне виконання бодай деяких робіт. Однак і це не є підставою для смутку, оскільки вже саме усвідомлення необхідності видозміни підходів до управління земельними ресурсами – позитивний момент. Бо лише через усвідомлення необхідності щось змінити будуть прикладатися зусилля для пошуку можливостей здійснити задумане. Перекоаний, що такі зусилля не будуть марними, та посядуть гідне місце для пошанування в історії кожної територіальної громади.

Отже, на першому етапі робіт, який умовно можна назвати ***“Комплексна оцінка сучасного стану використання земельних ресурсів територіальної громади”***, щонайменше необхідно виконати наступні завдання:

1. Провести якнайповніше дослідження та оцінку сучасного стану відповідної території. До відповідної території я відношу територію ради, чи територію, на яку поширені владні повноваження органів місцевого самоврядування конкретної територіальної громади. В числі окремих (обов'язкових) робіт (проектів), які необхідно реалізувати для виконання цього завдання, можна виділити:

а) чітка делімітація меж ради

Для більшості міст, поняття межа міста і межа міської ради збігаються, хоча і не завжди. В селах і селищах – дещо інша ситуація: межа села чи селища і межа сільської чи селищної ради далеко не тотожні поняття. Отже тут і далі, без додаткових пояснень, мова буде виключно про межі ради. Вважаю, що штучний поділ ради “в межах та поза межами населених пунктів” не витримує жодної критики. В площині реалізації функцій управління земельними ресурсами, такий термін, як алогічний, має бути виключений із вжитку назавжди.

В разі невідповідності фактичних і юридично встановлених меж ради, наявне протиріччя потрібно розв'язати. Варіантів вирішення проблеми є багато: від переговорного процесу, шляхом взаємних уступок суміжників до судових рішень.

Робота вважається виконаною, якщо делімітовані межі суміжних рад проходять по одній лінії, тобто, відсутні території, на які претендують дві і більше територіальних громад і відносно яких приймають свої владні рішення.

б) поквартальна інвентаризація земель ради.

Мова не про топографо-геодезичні роботи, оскільки це і фінансово доволі обтяжливо, і часу займе не один рік. На основі архівних матеріалів інвентаризації попередніх років (такі матеріали в архівних документах є в наявності), достатньо провести візуальне обстеження та опитування землевласників та землекористувачів. Шляхом інвентаризації земель (оновлення та уточнення наявних матеріалів), буде створений банк даних про правовий статус та реальне функціональне використання земель в межах кварталів на території ради.

В матеріалах інвентаризації доцільно окремим розділом включити відомості про вільні території (не надані у власність чи користування або тимчасово не використовуються), земельні ділянки, що підлягають переосвоєнню (ветха забудова, збанкрутілі підприємства, надлишкові території перепрофільованих виробничих об'єктів тощо). Для характеристики таких територій важливою є інформація (на основі візуального

обстеження) про придатність їх для конкретного використання.

Показником ефективності виконання роботи є виявлена кількість земельних ділянок, що використовуються без належно оформлених правовстановлювальних документів чи не використовуються взагалі та придатних для освоєння (переосвоєння).

в) проведення екологічного моніторингу території ради.

Робота передбачає збір та систематизацію інформації про наявність і стан зелених насаджень, стан земель, вод, атмосферного повітря на предмет забруднення, засмічення, забур'янення, заростання чагарниками, підтоплення, загазованості тощо. Особливої уваги заслуговує проведення обліку та аналізу впливу на довкілля наявних екологічно шкідливих виробництв, дослідження стану полігонів твердих і рідких побутових і промислових відходів, інших наявних джерел забруднення довкілля.

Показником виконання роботи є якнайповніші відомості про екологічний стан територіальних ресурсів ради, що дозволяє, на основі багатофакторного аналізу, визначити якісні показники довкілля.

2. Опрацювання результатів першого завдання дозволяє створити уточнений банк даних про землевласників та землекористувачів, наявні резервні територіальні ресурси, зведений баланс теоретичних і практичних надходжень коштів до місцевих бюджетів за статтею плата за землю, види землекористувань, що вимагають негайного управлінського реагування (ліквідація, перепрофілювання, переміщення, розширення тощо).

3. Не менш важливим є завдання проведення моніторингу місцевих нормативних актів у сфері регулювання земельних відносин, результатом якого є створення (уточнення, удосконалення) та затвердження цілісної системи регуляторних актів. Органи місцевого самоврядування кожної територіальної громади своїми рішеннями мають урегулювати процедурні питання щодо: порядку надання та передачі земельних ділянок у власність та користування; сервітутного землекористування; порядку продажу та викупу земельних ділянок; порядку надання дозволів та погоджень на освоєння та зміну функції використання земельних ділянок; порядку справляння та розмірів ставок плати за землю (земельний податок та орендна плата), порядку погашення заборгованості перед місцевими бюджетами по статті плата за землю тощо. Виключного переліку необхідних рішень встановити неможливо, оскільки, в силу своєї унікальності, кожна територіальна громада має свої потреби. Крім того, суспільні відносини постійно видозмінюються, то ж важливо вчасно їх виявляти та спрямовувати в русло правового регулювання.

Доречно було б також розробити структурно-логічні схеми вирішення найбільш поширених земельних питань (приватизація, оренда, продаж, викуп, дозвіл на зміну функції використання, сервітутне землекористування тощо). Структурно-логічні схеми мають містити інформацію про перелік та порядок оформлення необхідної документації; порядок вирішення конкретного питання з зазначенням уповноваженої посадової особи; порядок проходження та затвердження документації з зазначенням строків; порядок оскарження дій та бездіяльності посадових осіб; у разі надання платних послуг за погодження чи дозвіл – в обов'язковому порядку має бути зазначена вартість послуги.

4. Для забезпечення можливостей ефективного виконання законодавчо обумовлених повноважень управління земельними ресурсами, необхідно створити раціональну структуру самоврядних органів управління (створення самоврядних управлінь (відділів) земельних ресурсів чи введення у штат виконавчих органів посад землевпорядників з визначенням їх компетенції). Потребують удосконалення механізми співпраці з органами державної виконавчої влади, уповноважених здійснювати окремі функції управління і контролю у сфері використання та охорони земель. Бажано створити реєстр і налагодити співпрацю з місцевими громадськими структурами у сфері охорони і захисту довкілля.

Результатом реалізації першого етапу робіт є інформація про кількісні та якісні показники стану територіальних ресурсів, узагальнена характеристика розподілу земель за формами власності, відомості про наявні територіальні резерви для реалізації бізнес проектів тощо. Така інформація є вкрай необхідною для налагодження ефективної

системи управління земельними ресурсами. Це, в свою чергу, проявлятиме безпосередній вплив на покращання якості життєвого середовища, підвищення планувальної культури, збільшення надходжень до місцевих бюджетів. Крім того, удосконалення (спрощення та відкритість) процедури вирішення окремих питань регулювання земельних відносин позитивно впливатиме на утвердження партнерських взаємовідносин між владою, бізнесом та громадою.

Другий етап робіт з умовною назвою **“Розробка місцевої політики подальшого розвитку земельних відносин”** передбачає формалізацію концептуальних засад, розробку та створення плану дій у сфері використання і охорони земель принаймні на найближчі декілька років.

Метою другого етапу робіт є створення передумов для запровадження і реалізації елементів концепції сталого розвитку конкретної територіальної громади.

Приступаючи до реалізації завдань другого етапу не зайвим був би обмін думками з громадою щодо вибору шляхів подальшого розвитку земельних відносин. Важливо, щоб саме громада сформулювала, прийнятне для переважної більшості її членів, бачення свого подальшого розвитку. На реалізацію очікувань і сподівань громади, що у концентрованій формі виражає її бачення свого майбутнього, необхідно розробити стратегію просторової організації та розвитку відповідної території.

Під час розроблення стратегії просторового розвитку враховують результати проведеної комплексної оцінки стану територіальних ресурсів, проводять дослідження і аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища, можливого впливу суміжних територій на економічний розвиток територіальної громади тощо. На основі багатofакторного аналізу створюють прогнозну модель варіантів поведінки в процесі подальшого розвитку.

Це завдання є чи не найскладніше і найвідповідальніше, оскільки результати його будуть визначати вибір конкретних шляхів розвитку території на багато років. За наявності фінансових можливостей, тут доцільно залучити зовнішніх експертів-консультантів. Хоча роль територіальної громади, її бачення – без сумніву є визначальними у виборі тих чи інших концептуальних засад.

На основі розробленої стратегії просторового розвитку виконують менш складні, проте не менш важливі завдання: розподіл земель відповідної території на категорії та проводять функціональне зонування земель в межах кожної категорії; розробляють місцеві правила забудови, іншого використання територіальних ресурсів, встановлюють і затверджують стандарти мінімальних площ земельних ділянок для конкретного функціонального використання; на основі моніторингу ринку земель проводять масову оцінку земель тощо.

Під час виконання зазначених завдань, враховуючи вимоги норм природоохоронного, містобудівного, земельного законодавства доцільно в першочерговому порядку виділити (зарезервувати) конкретні територіальні ресурси, призначені для забезпечення життєво необхідних суспільних потреб: розширення (створення нових) масивів зелених насаджень; облаштування (розширення) кладовищ; громадських пасовищ; полігонів твердих та рідких побутових і промислових відходів тощо.

Важливо визначити розміри площ, бажано і місце розташування, територіальних ресурсів, призначених для реалізації, визначених стратегічними завданнями, інвестиційних проектів. У разі потреби переміщення окремих землекористувачів (наприклад, екологічно шкідливих виробництв) виділяють конкретні земельні ділянки, вирішують процедурні питання, встановлюють терміни резервування земельних ділянок.

Окремої уваги заслуговує врегулювання питання приватизації земель, як на безоплатній основі так і грошовою для будівництва житла. Інженерну підготовку кварталів, призначених для будівництва житла, необхідно сприймати як правило, а не як виняток. При цьому, майбутній забудовник отримує право на земельну ділянку, за умови

компенсації науково-обґрунтованих витрат на розвиток інфраструктури.

Щодо доцільності продажу, чи оренди земельних ділянок, призначених для розвитку бізнесу. Все залежить від конкретних умов: потреби територіальної громади в реалізації інвестиційного проекту, бажання інвестора, терміну вкладання інвестицій, кількості створених робочих місць тощо. Проте, за будь-яких обставин, продаж земельних ділянок має відбуватися лише під реалізацію конкретного інвестиційного проекту, а виручені кошти витратяться виключно на виконання проектів розвитку територій, охорони та покращання якості довкілля, забезпечення умов сталого розвитку територій.

Актуальним є завдання розроблення і затвердження місцевої програми охорони земель, інших об'єктів довкілля та бездоганного дотримання її вимог під час вирішення будь-яких питань щодо використання територіальних ресурсів.