

УДК 332.3

Мельничук О.Ю., к.т.н., доцент, докторант (Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне)

КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗЕМЛЕУСТРОЮ

В статті розглядаються проблемні питання управління землекористуванням. Зроблено висновки про необхідність розвитку та вдосконалення нормативно-правової бази та запропоновано концептуальну модель управління у сфері землеустрою.

The paper considers problematic issues of managing land use. Conclusions are made about the necessity of developing and improving the normative legislative base and the conceptual model is suggested for managing land use sphere.

Постановка проблеми. Питанням управління у сфері землеустрою присвячені відповідні статті чинних законодавчих актів України [1, 2, 3]. Так Земельним кодексом встановлено, що одним з основних завдань землеустрою є організація територій сільськогосподарських підприємств із створенням просторових умов, що забезпечують еколого-економічну оптимізацію використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, впровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення співвідношення і розміщення земельних угідь, системи сівозмін, сінокосо- і пасовищезмін. В Законі України “Про землеустрій” зазначено, що система землеустрою включає організацію, регулювання та управління у сфері землеустрою. Ієрархічно визначені повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері землеустрою. Разом з тим прямої, повної і однозначної відповіді щодо змісту управління у сфері землеустрою нами не встановлено, тому вважаємо за доцільне розглянути дану проблему у статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам розвитку землекористування в Україні, управління земельними ресурсами присвячені роботи В.Г. В’юна, О.М. Гаркуші, В.В. Горлачука [11]; соціально-економічним проблемам сучасного землекористування – Л.Я. Новаковського [7]; методології управління системою землекористування великих міст – О.С. Петраковської; інституційним механізмам системи управління земельними ресурсами – А.М. Третяка [9, 10]; методам прийняття рішень – В.Р. Кігель [5]; управління меліоративними проектами – Л.Ф. Кожушка, А.М. Рокочинського, Н.А. Фроленкової [12] та багатьох інших вчених. Однак питання управління землекористуванням та управління у сфері землеустрою, особливо на місцевому рівні, потребують

подальшого осмислення і досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження проблем управління землекористуванням та вироблення концепції управління у сфері землеустрою для подолання існуючих проблем.

Виклад основного матеріалу. Для об'єктивного та всебічного розгляду проблем, що існують у сфері управління землекористуванням, кращого сприйняття поданого матеріалу звернемося до законодавчо визначеного та науково усталеного категорійного апарату.

У широкому розумінні управління означає цілеспрямований вплив керуючої підсистеми на керовану з метою збереження її стійкості або переведення з одного стану в інший відповідно до поставленої мети [5, 11, 12]. Для досягнення найкращого результату суб'єкту управління приходиться вирішувати назрілі проблеми. Мета землеустрою полягає в забезпеченні раціонального використання та охорони земель, створенні сприятливого екологічного середовища, поліпшенні природних ландшафтів [3]. Вона конкретизується Законом України “Про землеустрій”, який визначає правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою і спрямований на регулювання земельних відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами із забезпечення сталого розвитку землекористування. Зважаючи на новизну завдань сучасного землеустрою, проблемні ситуації при його здійсненні є природними. Їх розв'язання досягається діяльністю у сфері землеустрою та виконанням робіт із землеустрою.

В цілому землеустрій як керуюча підсистема має ієрархічну будову і ставить своїм завданням організацію використання та охорони земель держави. Багатогранні суспільні відносини у сфері землеустрою виникають і здійснюються серед таких суб'єктів:

- органів державної влади;
- центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів;
- органів місцевого самоврядування;
- місцевих органів земельних ресурсів;
- юридичних та фізичних осіб, що здійснюють землеустрій;
- землевласників та землекористувачів.

Результатом виконання робіт із землеустрою переважно є специфічна продукція: документація із землеустрою – розроблені і затверджені відповідно до передбаченого законом порядку програми, схеми, проекти, топографічні плани, тематичні карти та атласи, інша документація. Законом України “Про землеустрій” передбачаються випадки, в яких землеустрій проводиться в обов'язковому порядку, а відповідна документація розробляється незалежно від категорії земель та форми власності.

Слід відмітити, що в останні десятиріччя у сфері практичного землеустрою як основного інструмента управління землекористуванням втрачені обов'язковість, планомірність, накопичилось ряд недоліків та про-

блем. Академік УААН Л.Я. Новаковський [7] зауважує, що приватизація земель внаслідок недостатнього законодавчого забезпечення, через відсутність належного контролю з боку держави, корупцію призвела до масових порушень земельного законодавства, захоплення під забудову особливо цінних земель у прибережних зонах морів та річок, навколо курортів, заповідних лісових масивів. Не була забезпечена стабільність та комплексність робіт із землеустрою. Стало некерованим сільськогосподарське землекористування, особливо за межами населених пунктів, порушено сівозміни та подрібнено сівозмінні масиви. На рівні сільських та селищних рад немає землевпорядних, картографічних, ґрунтових, земельно-оціночних, екологічних матеріалів. В підсумку у держави для здійснення управління землекористуванням нині відсутня відповідна землевпорядна, містобудівна та екологічна документація.

Серед багатьох проблем в організації управління сучасним землекористуванням, на нашу думку, основними, які вимагають першочергового вирішення є три: 1) правові; 2) технічні; 3) фінансово-економічні. Розглянемо їх детальніше.

1. Правові проблеми. До повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин належать [2]:

- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

- затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад;

- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;

- організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою.

На перший погляд ніби все правильно. Проте Земельний кодекс, який був прийнятий пізніше, уточнює (ст. 12), що вищенаведене відноситься до території сіл, селищ та міст. Але території сільських і міських рад суттєво відрізняються за складом категорій земель, угідь і т.п. Територія сільської ради в значній мірі складається з земель, розташованих за межами населених пунктів. Зазвичай це землі сільськогосподарських підприємств, які утворені на пайових ділянках селян, окремі паї. Саме вони визначають рівень та ефективність сільськогосподарського землекористування. Тут розташовані землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, які підтримують екологічний стан території

в рівновазі. Як на них організувати і здійснювати землеустрій сільській раді? Очевидно, що необхідно приводити у відповідність та вдосконалювати законодавчі акти з тим, щоб сільська рада була повноважним господарем на своїй території.

2. Технічні проблеми. Ефективне використання землі, поряд з іншими умовами, можливе за наявності своєчасної, повної та об'єктивної інформації про земельні ресурси на всіх ієрархічних рівнях управління землекористуванням. Така інформація накопичується внаслідок виконання топографо-геодезичних та картографічних робіт, аерокосмічних знімачь, інвентаризації земель, здійснення ґрунтових, агрохімічних, меліоративних, геоботанічних та інших обстежень, проведення бонітування ґрунтів та земельно-оціночних робіт, видачі документів, що посвідчують право власності та право користування землею. Проте на сьогоднішній день ці роботи майже не виконуються, а наявна інформація зосереджена в організаціях, що мають різну відомчу підпорядкованість і тому є малодоступною радам базового рівня.

Важливу роль в управлінні землекористуванням відіграють дані державного земельного кадастру. Вони містять сукупність відомостей і документів про місцерозташування та правовий режим земельних ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі і землекористувачів. Велике значення в майбутньому для управління землекористуванням має відіграти автоматизована система державного земельного кадастру, яка нині перебуває в стадії формування. Дані земельного кадастру необхідні для забезпечення інформацією органів державної влади та місцевого самоврядування з метою раціонального використання та охорони земель, встановлення розмірів плати за землю, контролю за використанням та охороною земель, екологічного та економічного обґрунтування проектів землеустрою.

За умови подальшого насичення органів місцевого самоврядування комп'ютерною технікою для забезпечення ефективного управління землекористуванням та територією перспективним вбачається створення муніципального кадастру (кадастру територій), який би інтегрував всю необхідну для управління інформацію.

3. Фінансово-економічні проблеми. Недостатні темпи виконання робіт із землеустрою в значній мірі викликані мізерним або відсутнім фінансуванням. Так назрілим є питання розробки проектів землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності. За даними Держкомзему України станом на 1 січня 2009 року в Україні підлягає розмежуванню 30143,89 тис. гектарів земель. Прийнято 1349 рішень про розмежування земель державної та комунальної власності на площу 2988,20 тис. гектарів. Замовлено 404 проекти землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності на площу 1402,27 тис. гектарів на суму

10972,49 тис. грн., у тому числі: 2830,38 тис. грн. з Державного бюджету та 8142,11 тис. грн. з місцевих бюджетів [8].

Визначення в натурі земель комунальної власності дозволить органам місцевого самоврядування вирішувати питання якнайефективнішого використання зазначених земель, встановлювати орендну плату, отримувати додаткові надходження до бюджету та використовувати їх для потреб громад. Крім того, місцеві ради матимуть можливість впливати на ландшафтно-естетичний та екологічний стан земельних ділянок комунальної власності. До проблем фінансово-економічного блоку також належать питання оподаткування земель. У розвинених країнах податки на землю становлять від 30 до 80% муніципальних коштів (таблиця).

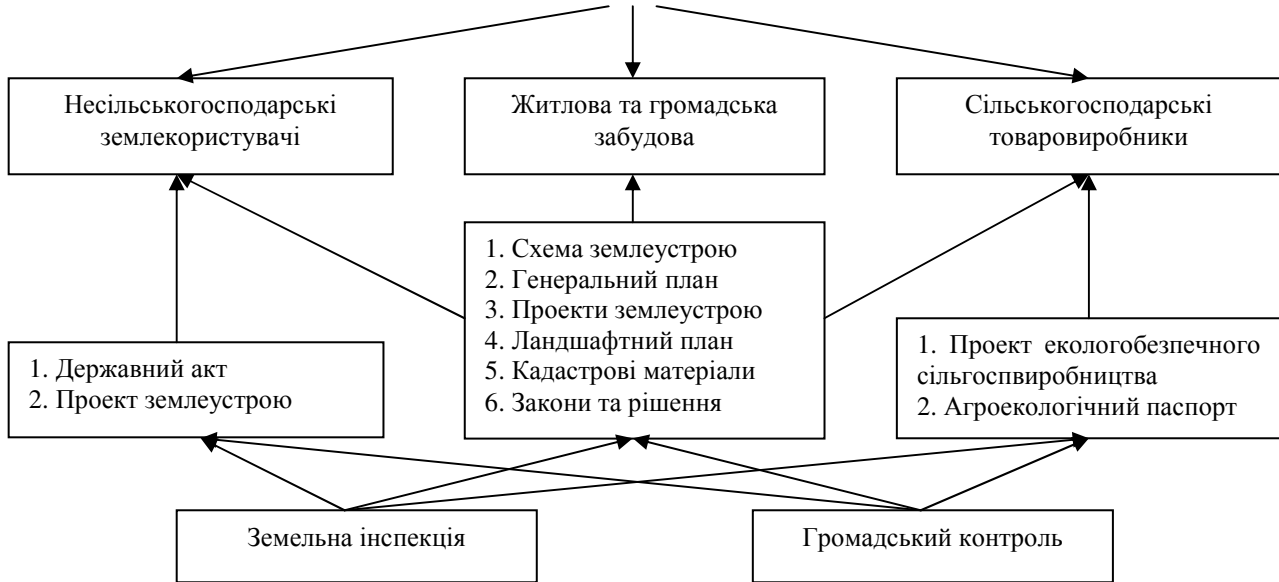
Таблиця

Надходження до місцевих бюджетів від податків на землю та іншу нерухомість (статистичні дані про доходи в країнах-членах ОЕСР, 1964-1994 роки) [10]

Країна	Відсоток
Чеська Республіка	8,3
Австрія	10,0
Канада	82,8
Франція	34,9
Німеччина	13,1
Угорщина	9,7
Ірландія	100,0
Італія	42,1
Японія	28,7
Нідерланди	66,9
Нова Зеландія	90,2
Польща	36,5
Іспанія	29,5
Швеція	0,0
Туреччина	2,3
Великобританія	95,6
Сполучені Штати Америки	75,8
Україна	0,3

Очевидно, варто переглянути складові економічного регулювання земельних відносин в умовах формування ринкової економіки, що дасть можливість у майбутньому отримувати кошти на фінансування багатьох проектів та робіт, в тому числі із землеустрою.

Землеустрій є основою управління землекористуванням. Його слід розглядати як комплекс взаємоузгоджених заходів, що здійснюються за ієрархією “програма → схема → проект використання та охорони земель → робочий проект → технічна документація”. Пропонуємо своє бачення моделі управління у сфері землеустрою на місцевому рівні (рисунок).



Наведемо короткі пояснення. Ефективне управління може здійснюватися на основі досконалого законодавчого та нормативно-правового регулювання. Тому стратегічним документом, який забезпечує втілення в життя положень земельного законодавства, є загальнодержавна програма використання та охорони земель як система аргументованих наукових передбачень про стан об'єкта в майбутньому. Вона розробляється в розвиток програм економічного, науково-технічного та соціального розвитку держави і охорони довкілля. З часу набуття Україною незалежності було розроблено кілька проектів згаданої програми, але Верховною Радою вони затверджені не були. На регіональних рівнях програми використання та охорони земель розроблені, проте без необхідної деталізації і фінансового забезпечення. Найважливішими виконавчими документами, які безпосередньо вирішують назрілі проблеми є землевпорядні документи місцевого рівня, наведені нами на рисунку. Вони як носій заходів землеустрою з необхідними розрахунками та конкретними рекомендаціями, детальними кресленнями повинні забезпечувати втілення їх у життя та ефективне землекористування.

Висновки. 1. Встановлено, що не створено достатньої нормативно-правової, технічної бази та фінансового забезпечення для ефективного управління землекористуванням. 2. Через недостатнє фінансування повільними темпами розробляється документація із землеустрою. 3. Запропонована концептуальна модель управління у сфері землеустрою. 4. Подальші дослідження будуть спрямовані на вдосконалення змісту документації із землеустрою.

1. Закон України “Про землеустрій” // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №36. – ст. 282. 2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170. 3. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3 – 4. – ст. 27. 4. Закон України “Про розмежування земель державної та комунальної власності” // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 35. – ст. 411. 5. Кігель В.Р. Методи і моделі підтримки прийняття рішень у ринковій економіці: монографія. – К.: ЦУЛ, 2003. – 202 с. 6. Методичні рекомендації з розробки проекту землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності // Землевпорядний вісник. – 2008. – №4. – С. 75-79. 7. Новаковський Л.Я. Соціально-економічні проблеми сучасного землекористування/ Л.Я. Новаковський, М.А. Олещенко. – 2-ге вид., допов. – К.: Урожай, 2009. – 276 с. 8. Офіційний сайт Державного комітету України із земельних ресурсів – // <http://dkzr.gov.ua>. 9. Третяк А.М. Землевпорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій: навч. посібник. – Київ: ТОВ “ЦЗРУ”, 2008. – 576 с. 10. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні. – Київ.: Преса України, 1998. – 224 с. 11. Управління землекористуванням: підручник / В.В. Горлачук, О.М. Гаркуша, В.Г. В'юн, В.В. Мельніченко, І.М. Песчанська, Д.М. Демченко; за ред. В.В. Горлачука. – Миколаїв: Вид-во “Гліон”, 2006. – 376 с. 12. Фроленкова Н.А., Кожушко Л.Ф., Рокочинський А.М. Еколого-економічне оцінювання в управлінні меліоративними проектами: монографія. – Рівне: НУВГП, 2007. – 257 с.

Рецензент: д.т.н., професор Черняга П.Г. (НУВГП)