

Т.В. Бухальська, П.Г. Черняга*

Національний університет водного господарства та природокористування

*Національний університет "Львівська політехніка"

ФОРМУВАННЯ СХЕМИ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКІВ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ПРИ РОЗМЕЖУВАННІ ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ НА ОСНОВІ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ПІДХОДУ

© Бухальська Т.В., Черняга П.Г., 2014

Рассмотрены проблемы управления земельными ресурсами населенных пунктов при разграничении земель государственной и коммунальной собственности на современном этапе развития государства. Предложена модель управления городским землепользованием с учетом государственных, общественных и частных интересов.

In the article the problems of settlements land management in separation procedure of land in state and municipal property in the current stage of state development is shown. The management model of settlements land use which include the state, public and private interests are proposed.

Постановка проблеми. Одним із основних напрямів земельної реформи є розмежування земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів. Ця проблема поступово загострювалась у процесі переходу від монопольного права державної власності на землю до формування ринкових земельних відносин з різними формами власності. Невирішеним завданням під час формування міських землекористувань різної форми власності залишається узгодження державних, муніципальних та приватних інтересів.

Зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Під час розмежування земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів необхідно враховувати специфічність міського землекористування, яке має суспільно-економічний характер. Землі населених пунктів виступають операційним, просторовим, територіальним базисом для економічної, інвестиційної та інноваційної діяльності суб'єктів господарювання та використовуються для забезпечення життєдіяльності місцевої громади. В управлінні земельними ресурсами міст необхідно враховувати інтереси усіх суб'єктів правовідносин, що при перехідній економіці цього періоду стає непростим завданням. Залишки елементів управління старої командно-адміністративної системи не вписуються в конструкцію управління землекористуванням ринкового типу. Роз'єднання державних органів влади, спеціально уповноважених органів у сфері земельних ресурсів та органів місцевого самоврядування, бюрократизм, тотальна корупція та недостатність фінансування стають на перешкоді системних, програмно-цільових та дієвих реформ. Тому на сучасному етапі здійснення земельної реформи управління землями населених пунктів потребує формування досконалого інструментарного набору, що дав би змогу максимально збалансувати та оптимізувати міське землекористування, впорядкувати інституціональне забезпечення користування та володіння землями різної форми власності на паритетних засадах.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, у яких вирішується ця проблема. Проблемами управління земельними ресурсами населених пунктів в Україні займаються такі вчені, як О.С. Петраковська, М.М. Дьомін, А.Г. Мартин, М.Г. Ступень, М.А. Хвесик, А. Третяк, Л.Я. Новаковський, П.Г. Черняга, П.Ф. Кахнич, О.А. Лагоднюк, В.А. Голян, М. Габрель, Н.Р. Шпик, М.А. Олещенко, А. Ріпенко, Г.Б. Нестеренко. Питання управління землями державної та комуналь-

ної власності вивчають закордонні вчені: А.П. Анісімов, Н.Б. Маслова, Д.Г. Лебедев, Н.А. Прохорова, В. Циммерманн, В-Г. Фоллерт, М. Бехер та інші.

Невирішені частини загальної проблеми. Розмежування земель державної та комунальної власності в населених пунктах є невід'ємною частиною системи управління міським землекористуванням. Нині для системи управління землями населених пунктів актуальною проблемою залишається недосконала нормативно-правова база та неефективний організаційно-інституційний механізм прийняття управлінських рішень, зокрема дублювання земельного та містобудівного законодавства та повноважень відповідних спеціально уповноважених органів державної влади.

Постановка завдання. Метою цього дослідження є удосконалення чинної системи управління землями населених пунктів для забезпечення узгодження державних, громадських та приватних інтересів на рівні громад під час встановлення різних форм власності на землю. Система управління землями населених пунктів повинна забезпечити сталий розвиток міського землекористування як основи сталого розвитку населених пунктів.

Виклад основного матеріалу. В процесі переходу до різних форм власності на землю відбувається розширення прав органів місцевого самоврядування в галузі регулювання земельних відносин, скорочення ролі держави у фінансуванні розвитку населених пунктів, виникає необхідність зміни структури земельних відносин та методів їх реформування. Серед основних напрямів формування земельних відносин у населених пунктах можна виокремити узгодженість між приватними, громадськими та державними інтересами та відкритість дій з управління використанням земель та їх розподілу [1]. Основою системи управління земельними ресурсами у населених пунктах повинні стати принципи легітимності, підзвітності, справедливості та участі громадян [2]. Для забезпечення задекларованих принципів необхідне узаконення та визначення правової ситуації земель населених пунктів. Процес розмежування земель державної та комунальної власності населених пунктів, спираючись на системний та науково обґрунтований підхід, повинен забезпечити перехід на рівноправний розвиток різних форм власності на землю, соціально та економічно обґрунтований перерозподіл земель з урахуванням екологічних та правових чинників. Тобто основою прозорості, конкурентності та законності використання земельних ресурсів є чітке розмежування державної, комунальної та приватної форм власності та сформовані механізми менеджменту цих земель.

Розмежування земель державної та комунальної власності повинно відбуватись на основі економічного підґрунтя з урахуванням господарської, інвестиційної та інноваційної діяльності усіх суб'єктів правовідносин для забезпечення сталого, екологічно безпечного, раціонального землекористування та функціонування ринку землі. Суспільний характер використання земель населених пунктів в умовах різних форм власності на землю покладає на органи місцевого самоврядування відповідальність за збереження інтересів усіх суб'єктів земельних відносин і забезпечення цілеспрямованого розвитку населених пунктів. Але в умовах перехідної економіки, кризи в системі державного управління та не до кінця усвідомленої ролі місцевого самоврядування в системі розвитку територіальних громад виникає необхідність створення нових інституцій. Узгодження суспільно-економічних інтересів держави, органів місцевого самоврядування, громадян та юридичних осіб вимагає створення досконалого та сучасного інституціонального каркасу управління земельними ресурсами населених пунктів. З огляду на це, на наш погляд, у вітчизняній системі управління земельними ресурсами новим концептуальним підходом до вирішення проблем раціонального землекористування є формування взаємоузгодженості, цілісності дій всіх інституцій системи управління земельними ресурсами з формуванням інституцій громадянського суспільства, а саме інститутів-регуляторів – створених людьми правил і норм, що слугують обмеженням для суб'єктів правовідносин [3], які будуть трансформовані в інституції-організації громадянського суспільства з вираження цих прав і норм. Саме такі інституції повинні утворювати важливу частину механізму суспільного контролю дотримання інтересів власності різних суб'єктів правовідносин з урахуванням економічної, екологічної та правової доцільності використання цих прав. Такі інституції відіграють важливу роль у вирішенні проблем розроблення довгострокових пріоритетів соціально-економічного розвитку в західноєвропейських та північноамериканських цивілізаціях [3].

Система управління земельними ресурсами в містах вирішує низку складних різнобічних слабкоструктурованих проблем, пов'язаних з потребами складного комбінування ресурсів, з великою кількістю альтернатив, невизначеністю щодо вхідної інформації та часу завершення дій. Для вирішення слабкоструктурованих проблем, які виникають в процесі управління земельними ресурсами населених пунктів, необхідно використовувати сучасну теорію системного аналізу, за допомогою якої можна забезпечити широкий спектр практичних застосувань в управлінні територій різного функціонального призначення. Застосування системного аналізу для розв'язання задач неформалізованого та неструктурованого характеру в системах управління територіями досліджується в роботах [4, 5]. Сутність системного підходу полягає в тому, що об'єкт дослідження розглядається як єдине ціле, а елементи, що входять у систему, вивчаються не самі по собі, а з погляду системи. Основною у системному підході є вимога підпорядкованості цілей і критеріїв підсистем загальносистемним цілям і критеріям [6].

Ставлячи проблеми управління землями населених пунктів, зокрема розмежування земель державної та комунальної власності, цю задачу необхідно розв'язувати на основі системного підходу з позиції цілісності, тобто дослідження об'єкта, навколишнього середовища, суб'єктів правовідносин і системи управління як єдиного цілого, що забезпечує досягнення поставленої мети. Для оптимального управління територіями населених пунктів, що являють собою землі різного функціонального призначення, необхідний дієвий механізм реалізації поставленого завдання. Цим механізмом, як було обґрунтовано в [5] є землеустрій, що являє собою багатофункціональну систему, яка відображає кількісну та якісну оцінку взаємозв'язків між підсистемами та їхніми елементами і має в своїй основі основну мету: оптимальне використання та розвиток територій для прийняття управлінських рішень. Отже, враховуючи принципи системного аналізу і попередні дослідження, можна зробити висновок, що землеустрій є підсистемою-механізмом в системі управління земельними ресурсами населених пунктів. Своєю чергою, у цю систему входить підсистема міського землекористування та підсистема інституцій. Управління такою багатофункціональною системою повинно здійснюватися за допомогою механізму прямого та зворотного зв'язку між її підсистемами. Модель системи управління земельними ресурсами в населених пунктах наведена на рис. 1.

Як видно з наведеного рисунка, графічна модель системи управління земельними ресурсами в населених пунктах складається з трьох підсистем – підсистеми міського землекористування (S) на визначений час (t) з вхідним (X) і вихідним (Y) сигналами, підсистеми інституцій (I) на той самий час (t) та підсистеми землеустрою (U), що є механізмом досягнення мети. Вхідним сигналом є інформація про наявний, як правило, незадовільний стан використання земель населених пунктів з соціально-економічного, екологічного та правового погляду, вихідний сигнал – сталий розвиток міського землекористування.

Вхідний сигнал є поштовхом для здійснення певних заходів щодо заміни стану землекористування (L_0) оптимальним землекористуванням (L_n) інституціями-діяльністю (I_d), які наділені повноваженнями в сфері земельних відносин, а саме органами державної влади (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, обласні, районні державні адміністрації, виконкоми при міських радах), органами місцевого самоврядування, спеціально уповноваженими органами у сфері земельних ресурсів (Держкомзем та його територіальні представництва, центри державного земельного кадастру, органи містобудування та архітектури, екологічна інспекція, санітарно-епідеміологічна служба, органи охорони пам'яток культурної спадщини та інші). Ці інституції в процесі організаційно-правового управління земельними ресурсами повинні діяти як цілісні управлінські системи на різних рівнях ієрархії, що забезпечить обґрунтованість та узгодженість методів їх діяльності. Інституційною складовою забезпечення сталого розвитку земель населених пунктів виступає функція цих інституцій щодо державного та самоврядного контролю.

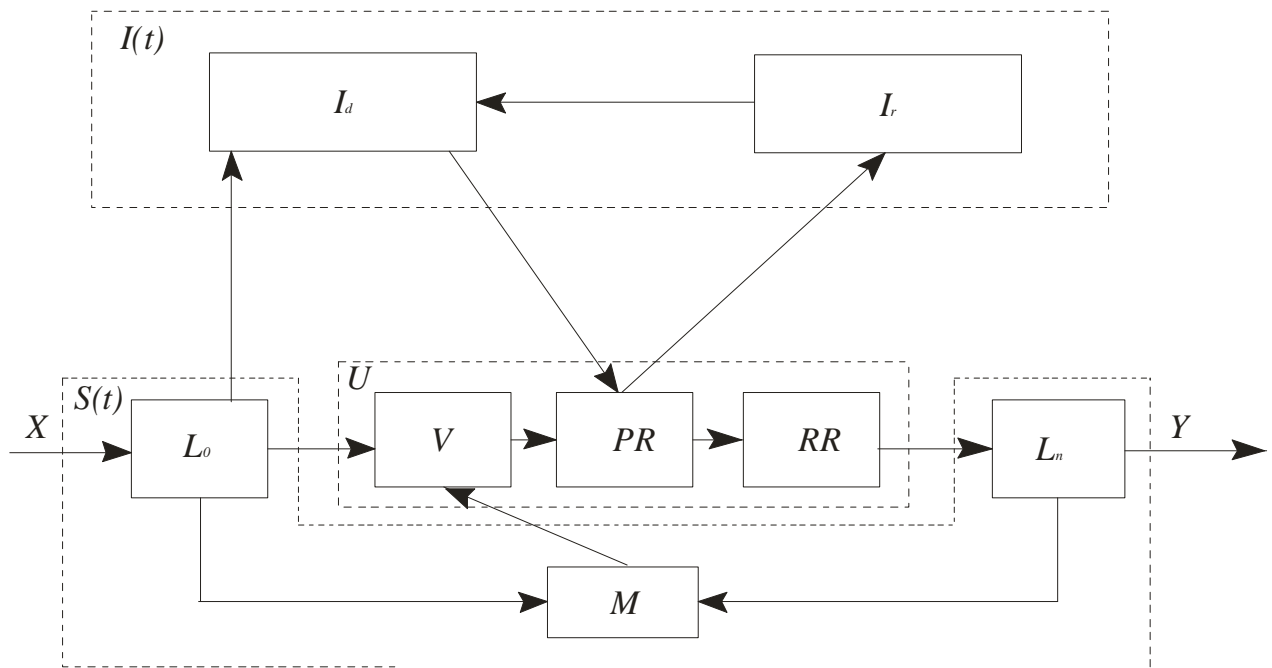


Рис. 1. Модель системи управління земельними ресурсами в населених пунктах

Механізмом для забезпечення сталого розвитку міського землекористування є підсистема землеустрою, яка охоплює елементи інформаційного забезпечення (V), проектно-управлінські рішення (PR) та їх реалізацію (RR). Інформаційне забезпечення – це законодавчі норми і вимоги, техніко-економічні показники землевпорядних розробок вищих ієрархічних рівнів, земельно-кадастрові дані, дані інвентаризації земель, дані про встановлення меж населених пунктів, державні стандарти, норми і правила, статистичні дані. Під час прийняття проектно-управлінських рішень моделюють та вибирають стратегію досягнення оптимальності землекористування, розробляють, погоджують і затверджують у встановленому нормативно-правовими актами порядку проектні рішення [4].

Саме на цьому етапі прийняте управлінське рішення повинно бути оприлюднене для громадського обговорення, з вільним доступом інформації для місцевої громади та громадських інституцій. Інституції-організації громадянського суспільства (I_r), виконуючи громадський контроль через систему інституцій-регуляторів, відіграють роль зворотного зв'язку і дають можливість впливати на оптимізацію міського землекористування з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. У розвиненому демократичному суспільстві інститути-регулятори діють автономно, створюючи відповідне інституціональне середовище. Так, при територіальному плануванні у Німеччині план землекористування та план забудови території громади виносяться на громадське обговорення протягом одного місяця, а узгодження приватних та громадських інтересів виконує виконавчий орган муніципалітету на основі отриманих пропозицій та зауважень від громади. Остаточне рішення приймається на рівні депутатів, які зазвичай враховують всі обґрунтовані та доцільні пропозиції. Затверджений план обов'язково супроводжується звітом про врахування отриманих зауважень [7].

В Україні розвиток демократичних підвалин суспільства перебуває на початковому етапі, тому інститути-регулятори потребують певних форм матеріалізації у вигляді громадських слухань, голосування, зв'язку з засобами масової інформації через організацію роботи громадськими інституціями. Певні кроки щодо публічності прийнятих рішень у вітчизняному законодавстві вже зроблено. Так, у Законі України “Про планування та забудову територій” [8] ст. 9 прописаний механізм громадського обговорення під час планування територій на регіональному рівні. У цьому законі передбачена також можливість громадського обговорення при забудові вільних земельних ділянок, що не мають затвердженого містобудівного обґрунтування (ст. 24). Організація громадського обговорення проектів містобудівної документації, місцевих правил забудови прописана в ст.

30–3. Закон України “Про землеустрій” [9]. Ст. 48 передбачає врахування громадських інтересів при здійсненні землеустрою. Створена законодавча база громадського впливу на управління землями населених пунктів має певні недоліки. Так, у [9] зовсім не прописаний механізм проведення громадських обговорень, не визначено, чи в складі і паралельно з містобудівною документацією, чи окремо має відбуватись подання проектних рішень. А закон [8] у разі неспроможності погоджувальної комісії, яка утворюється в процесі громадського обговорення для представлення інтересів усіх сторін, врегулювати спірні питання між сторонами, остаточне рішення покладає на відповідний орган місцевого самоврядування (ст. 30–5). Отже, в умовах тотальної корупції зводиться нанівець увесь вплив громади на цей процес. Ст. 30–6 передбачено, що сторона, не згідна з рішенням органу місцевого самоврядування, може оскаржити його в судовому порядку. Зрозуміло, що пересічним членам громади буде вкрай важко судитись з місцевими органами, тому для компетентного їх представлення у суді й взагалі існування такої можливості необхідно створювати інституції-організації громадянського суспільства, що діятимуть на постійній основі та на громадських засадах.

У процесі впровадження проектних рішень здійснюються заходи з перенесення проекту землеустрою в природу (на місцевість), контроль за використанням і охороною земель, ведеться моніторинг землекористування. Після реалізації проектних управлінських рішень моніторинг землекористування (М) відіграє роль зворотного зв'язку і дає змогу впливати на оптимізаційні управлінські рішення та практичні заходи землеустрою [4]. Але цей процес більшою мірою забезпечує контроль технічного аспекту впровадження проектно-управлінського рішення та стану об'єкта моніторингу.

Висновки. Система управління земельними ресурсами у межах населених пунктів належить до динамічних систем відкритого типу, що володіють зворотними зв'язками. Вона здатна до саморегуляції і забезпечує свою цілісність у складі систем вищого порядку. Елементами саморегуляції є самоврядний контроль через інституції громадського суспільства та моніторинг землекористування. Ці два компоненти взаємодоповнюють один одного, контролюючи як технічний, так і суспільний аспект реалізації будь-якого проектно-управлінського рішення. Під час розмежування земель державної та комунальної власності інституції громадянського суспільства стоятимуть на сторожі громадських інтересів територіальної громади, приватного власника та держави, не дозволяючи їм замінити суспільну доцільність власними корисними мотивами.

1. Шпик Н. Р., Ступень М. Г. *Вдосконалення економічних важелів організації використання земель населених пунктів : монографія / Н. Р. Шпик, М. Г. Ступень. – К : Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, 2006. – С. 23–41.* 2. Циммерманн В. *Ефективний прозорий менеджмент земель публічної власності : досвід, керівні принципи та інструментарій / В. Циммерманн – К : ІРЦ “Реформування земельних відносин в Україні”, 2009. – С. 4–5. – <http://www.myland.org.ua/index.php?id=633&lang=uk>.* 3. Хвесик М. А., Голян В. А., Мосійчук Ю. А. *Інституціональний механізм міського землекористування : сучасний стан та перспективи удосконалення : монографія / М. А. Хвесик, В. А. Голян, Ю. А. Мосійчук. – К : Книжкове вид-во НАУ, 2005. – С.5–82.* 4. Черняга П. Г. *Землеустрій як система оптимізації землекористування / П. Г. Черняга, О. Ю. Мельничук, Л. В. Корнілов, Р. С. Німкович // Інженерна геодезія. – 2009. – Вип. 54. – С.225-231.* 5. Черняга П. Г. *Системне моделювання землекористувань при розвитку міських та приміських територій / П. Г. Черняга, П. Ф. Кахнич, О. А. Лагоднюк, Р. С. Німкович // Інженерна геодезія. – 2009. – Вип. 54. – С.216–224.* 6. Каган А. А. *Инженерно-геологическое прогнозирование / А. А. Каган. – М: Недра, 1984. – С.13–45.* 7. Федорченко М. *Что немцы хорошо, или как планируют использование территорий в ФРГ / М. Федорченко // Гео Профиль. – 2009. – № 5.* 8. Закон України “Про планування і забудову територій”: за станом на 2 жовтня 2010 р. / ВРУ. – Офіц. вид. – К. : Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000. – № 31. 9. Закон України “Про землеустрій”: за станом на 31 липня 2010 р. / ВРУ. – Офіц. вид. – К. : Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003. – № 36.