

**Александр КОЗКА**, консультант по юридическим вопросам

## СОВРЕМЕННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ГРОМАД

*Основой развития сельской экономики и наполнения бюджета территориальных громад являются земельные ресурсы. Для их сохранения и рационального использования органы местного самоуправления должны иметь полную и достоверную информацию относительно земель громады и соответствующее финансовое обеспечение. Предлагаем рассмотреть современные инструменты финансового, организационного и технического обеспечения управления земельными ресурсами территориальных громад.*

### Полномочия и информация относительно эффективности пользования земельными ресурсами

В Украине параллельно децентрализации власти и реформе местного самоуправления реализуется и земельная реформа, которая предусматривает передачу большинства полномочий и ресурсов на уровень территориальных громад (далее – ТГ). При изменениях, которые уже состоялись, чрезвычайно актуальными остаются не только вопросы установления, юридического оформления границ земель, а и их планирования, использования и охраны. Между тем решение этих вопросов требует наличия у ТГ правдивой информации, в частности, о:

- границах ее территории и площади,
- распределении земель по категориям, целевому назначению между собственниками и пользователями,
- наличии природных, культурных, промышленных, инженерно-инфраструктурных объектов,
- ограничении в использовании земель.

Одним из критериев оценивания управленческих решений органов местного самоуправления (далее – ОМС) относительно использования и охраны земельных ресурсов ТГ является рост стоимости земельных ресурсов и увеличение поступлений в местные бюджеты от платы за землю и других природных ресурсов. Вместе с тем не всегда именно экономические критерии являются определяющими, ведь кроме бюджетных и финансовых показателей надо также учитывать и экологическую и социальную эффективность землепользования ТГ, в частности процент заповедности территории, достижение оптимального соотношения земельных угодий, уменьше-



**Інші статті Олександра Козки можна переглянути тут**



ние проявлений деградации земель и т. п. Соблюдение этих и других критериев и показателей дает возможность ТГ стать способной согласно Методике формирования способных территориальных громад, утвержденной постановлением КМУ от 08.04.15 г. № 214.



*Способной ТГ является такая громада, в которой местные источники наполнения бюджета, инфраструктурные и кадровые ресурсы являются достаточными для решения ее ОМС вопросов местного значения в интересах жителей громады.*

Между тем сегодня полномочия ОМС ТГ в земельных вопросах следующие:

- управление земельными ресурсами (на данный момент в пределах населенных пунктов);
- распоряжение землями коммунальной собственности;
- установление ставки земельного налога;
- участие в разрешении земельных споров;
- утверждение документации по землеустройству в случаях, предусмотренных ст. 186 Земельного кодекса Украины;
- составление и утверждение программы осуществления землеустройства на территории ТГ.

Согласно действующему законодательству на сегодня ТГ довольно ограничены в специальной

информации, необходимой для полноценного управления земельными ресурсами на своей территории, для получения которой все еще надо обращаться в соответствующие государственные органы и учреждения.

## Пути финансового обеспечения управления земельными ресурсами

Для решения какой-либо проблемы, в частности и в части управления земельными ресурсами, ТГ нужно иметь соответствующее финансовое обеспечение. Рассмотрим возможные пути его получения.

**1. Местный бюджет.** Бюджетный кодекс Украины определяет перечень доходных источников бюджетов ТГ. В частности, 100 % платы за землю, среди прочего и за пределами населенных пунктов, идет в бюджет ТГ. Итак, видится важным для ТГ обеспечить поступление платы за землю не только через повышение земельного налога в пределах их полномочий, но и путем уплаты налогов всеми собственниками и пользователями земель.

**2. Государственный фонд регионального развития.** Этот фонд направляет средства на исполнение инвестиционных программ и проектов регионального развития (среди прочего и проектов сотрудничества и добровольного объединения ТГ), которые имеют целью развитие регионов, создание инфраструктуры индустриальных и инновационных парков, спортивной инфраструктуры и соответствуют приоритетам, определенным в Государственной стратегии регионального развития и соответствующих стратегиях развития регионов. Для получения финансирования из этого фонда надо представить региональной конкурсной комиссии инвестиционные проекты и программы регионального развития, оформленные с учетом требований постановления КМУ от 18.03.15 г. № 196 «Некоторые вопросы государственного фонда регионального развития» и приказа Минрегионразвития от 24.04.15 г. № 80 «Вопросы подготовки, оценки и отбора инвестиционных программ и проектов регионального развития и проектов – победителей «Всеукраинского общественного бюджета», которые могут реализовываться за счет средств государственного фонда регионального развития».

**3. Государственные и областные программы развития.** На сегодня каждая область имеет утвержденный решениями областного совета перечень комплексных и отраслевых областных программ, на финансирование которых предусмотрены средства в областном бюджете. Для участия в их ТГ надо выбрать из утвержденного перечня программу, в которой она будет участво-

вать, заполнить соответствующую заявку на участие и подать ее в управление, которое отвечает за реализацию этой программы

**4. Международная техническая помощь.** Предоставляется Украине в рамках международных договоров донорами на безвозмездной и безвозвратной основе. Перечень рабочих проектов международной технической помощи при поддержке стран-доноров, которые реализуются в Украине на сегодня, размещен на сайте Минэкономразвития. Вопрос получения международной технической помощи регламентируется постановлением КМУ от 15.02.02 г. № 153 «О создании единой системы привлечения, использования и мониторинга международной технической помощи» и соглашениями относительно технико-экономического сотрудничества Украины со странами и международными организациями, которые являются донорами такой помощи.

**5. Благотворительная помощь.** Может выделяться как помощь ТГ для реализации социальных, экологических проектов, а также проектов, направленных на постоянное развитие громад. Перечень благотворительных организаций, которые действуют на территории Украины, приведен на сайте <https://ubb.org.ua/uk/operators/?cat=8>. На этом сайте также есть перечень актуальных программ и документов, необходимых для получения помощи.

**6. Финансово-кредитные учреждения.** К ним относятся как банки, так и небанковские кредитные организации, которые имеют право осуществлять отдельные банковские операции. В этих учреждениях можно получить кредит на решение проблем ТГ относительно внедрения разных программ, в частности и в области управления земельными ресурсами. Для получения кредитных ресурсов соответствующие структуры ОМС должны разработать и подать в такие учреждения проект (технико-экономическое обоснование).

## Землеустроитель исполкома совета ТГ – кто он?

Для осуществления эффективного управления земельными ресурсами ОМС ТГ должен иметь специальный подготовленный персонал. Обычно специалистом, который может качественно оценить ситуацию в ТГ с земельными ресурсами, проанализировать состав, качественные и количественные показатели, разобраться с арендованными землями, их формой собственности, является **землеустроитель исполкома совета ТГ**. Это должен быть специалист со специальным землеустроительным образованием, который владеет знаниями в таких сферах, как:

- земельное право, земельный кадастр,
- землеустройство и управление земельными ресурсами,
- геодезия, картография.

Кроме того, он должен иметь соответствующую квалификацию и может стать пользователем программных продуктов геоинформационных систем (ГИС). В обязанности такого специалиста должны входить:

- организация рационального использования земель, их охраны, контроль за соблюдением земельного законодательства;
- проведение мероприятий по землеустройству;
- обеспечение ТГ актуальной информацией о земельных ресурсах, их собственниках и пользователях.

В зависимости от сложности проблемы, которую нужно решить, ТГ может утвердить решение привлечь к выполнению соответствующих работ **сертифицированного инженера-землеустроителя** (согласно действующему законодательству должно быть не менее двух сертифицированных землеустроителей) и заключить с ним трудовой договор или **заключить договор с подрядной организацией на выполнение определенных видов работ по землеустройству.**

Также для согласования всех вопросов, касающихся решения проблем ТГ, а также одобрения полученной документации **могут создаваться общие рабочие группы** в составе представителей разных органов исполнительной власти и местного самоуправления. Такие рабочие группы будут ответственными за сотрудничество с ТГ, среди прочего и относительно предоставления исходных данных, материалов и документов, а также приема данных и результатов и подписания соответствующих актов приемки-передачи. Рекомендуется образовывать указанные рабочие группы из представителей следующих органов:

- районная и областная государственные администрации;
- территориальный орган центрального органа исполнительной власти (далее – ЦОИВ), реализующего государственную политику в сфере земельных отношений;
- структурное подразделение соответствующей областной государственной администрации в сфере охраны культурного наследия;
- территориальный орган ЦОИВ, реализующий государственную политику в сфере лесного хозяйства;
- территориальный орган ЦОИВ, реализующий государственную политику в сфере развития водного хозяйства;

- структурное подразделение областной государственной администрации в сфере охраны окружающей природной среды;
- структурное подразделение районной государственной администрации в сфере градостроительства и архитектуры и структурное подразделение областной государственной администрации по вопросам градостроительства и архитектуры;
- государственное и негосударственное учреждения, коммуникационные сооружения которых расположены на территории ТГ;
- представители агропредприятий, фермерских хозяйств и государственных предприятий, которые являются основными пользователями земель на территории ТГ.

В таком составе рабочая группа может быть довольно действенным органом, который поможет ТГ получить информацию, нанести ее на картографический материал и определить правовой статус земельных участков в пределах ТГ.

### Техническо-программное обеспечение управления земельными ресурсами

Осуществление эффективного управления земельными ресурсами в ТГ нуждается в наличии:

- технических средств (компьютеров, сканеров, копиров и другой оргтехники);
- программного обеспечения для выполнения специалистом-землеустроителем его должностных обязанностей в современных условиях. К этому относятся необходимые геоинформационные программные продукты для обработки пространственной информации, привязанной к определенной территории.

Сегодня рынок предлагает значительное количество ГИС-программ, которые делятся на две группы.

**1. ГИС-продукты со свободным доступом или открытые ГИС,** которые предоставляют пользователям следующие возможности: использовать программное обеспечение для любых собственных нужд. Преимуществами этого вида ГИС-продуктов являются цена, отсутствие лицензий, возможность пользоваться мировыми разработками.

**2. Коммерческие ГИС-продукты.** К ним относятся лицензионные программные продукты, которые имеют поддержку в Украине, широкий функционал и производительность, поддержку надежности работы системы, встроенность в технологические процессы.

Между тем, хотя выбор ГИС-продуктов большой, при их выборе необходимо обращать внимание, в частности, на:

- наличие украиноязычного интерфейса;
- поддержку этого ГИС в Украине;
- наличие доступных курсов по обучению специалистов-пользователей;
- многофункциональность;
- надежность работы, в частности гарантию сохранения данных (резервное копирование).

## Информационное обеспечение

Для надлежащего управления земельными ресурсами ТГ необходимо четкое представление относительно их состава. Правдивая и актуальная информация о земельных ресурсах как одно из основных источников поступлений в бюджет ТГ может стать ключевым инструментом для ОМС в вопросе обеспечения развития ТГ. Впрочем, при получении и хранении такой информации следует избегать дублирования и поддерживать ее в нужном актуальном состоянии с сохранением сведений (характеристик) относительно правдивости, точности и полноты данных.

Следует отметить, что в этом году началось развитие Национальной инфраструктуры геопространственных данных (НИГД), которая будет играть важную роль в обеспечении ТГ информационными ресурсами. Также планируется создание национального геопортала – официального геопортала НИГД, который будет обеспечивать обнаружение и доступ к геопространственным данным и метаданным. Органы государственной власти и ОМС будут обязаны обнаруживать в сети Интернет все геопространственные данные и метаданные, кроме данных, которые являются информацией с ограниченным доступом.

Между тем первым шагом в сборе информации о земельных ресурсах должен быть анализ данных, которые уже имеет ТГ, определение их актуальности и полноты.

## Анализ данных

Напомним, что сегодня информация о налогоплательщиках, земельных ресурсах, их использовании и ограничении, собственниках и пользователях содержится в разных государственных органах и учреждениях.

Большей частью для ТГ информацию о земельных ресурсах можно взять из следующих источников:

- генеральные планы населенных пунктов;
- нормативная денежная оценка земель в пределах населенных пунктов, которые входят в состав ТГ;
- похозяйственные книги;
- перечень названий элементов улично-дорожной сети;
- списки плательщиков земельного налога;
- информация о предприятиях, которые являются основными пользователями земель в пределах ТГ;
- информация о землях коммунальной собственности, которые предоставлены в аренду, в постоянное пользование или в пользование на правах эфитевзиса, суперфиция;
- перечень объектов недвижимости, которые учитываются на балансе ТГ и ее коммунальных предприятий.

Кроме того, для решения вопросов планирования, охраны и рационального использования земельных ресурсов могут быть использованы другие источники информации, для получения которых ОМС нужно обращаться в соответствующие органы и учреждения.

## Получение данных

Получение данных – процесс не простой. Актуальную информацию о земельных ресурсах в пределах ТГ можно получить от органов и учреждений, наделенных полномочиями хранения, актуализации и распоряжения имеющейся в них информацией. Кроме того, ТГ может получить информацию по запросу от таких предприятий, учреждений и организаций:

- территориальное структурное подразделение Госгеокадастра Украины;
- подразделение градостроительства и архитектуры РГА;
- департамент культуры и туризма, национальностей и религий при ОГА;
- Фонд государственного имущества Украины;
- лесохозяйственные предприятия;
- департамент/управление экологии и природных ресурсов ОГА;
- бассейновые управления водных ресурсов;
- департамент/главное управление/управление агропромышленного развития ОГА;



- региональные компании по поставке газа и электроэнергии;
- предприятия связи.

В перечне приведены основные держатели информации, необходимой для составления схем планирования, использования, охраны земель в пределах ТГ. Однако в каждом конкретном случае может возникнуть потребность обратиться за дополнительной информацией к конкретным пользователям или балансодержателям.

Для занесения полученной информации в информационную базу рекомендуется уделять внимание работе со старостами населенных пунктов и производителями сельскохозяйственной продукции как основными пользователями земель ТГ.

Имея актуальную и достоверную информацию, полученную с помощью, в частности, указанных выше инструментов, ТГ могут планировать использование и охрану имеющихся у них земельных ресурсов.