

УДК 332

ПРО ЗЕМЛЕУСТРІЙ ТЕРИТОРІЙ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ

С. Хропот

Одеська державна академія будівництва та архітектури

Постановка проблеми

Згідно з [2] землеустрій зокрема забезпечує реалізацію державної політики щодо використання і охорони земель, вдосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням, надання інформації для правового, економічного, екологічного і містобудівного механізмів регулювання земельних відносин, встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, меж земельних ділянок власників і землекористувачів, прогнозування, планування і організацію раціонального використання та охорони земель з метою забезпечення умов сталого землекористування.

Землі населених пунктів хоча і не визнаються за чинним Земельним кодексом України (ЗКУ) [1] окремою категорією, однак територію населеного пункту без перебільшення можна визнати як найскладнішу і за складом земель та їх функціональним використанням, і за формами власності та обмеженням прав власності на землі, і за переліком проблемних питань як соціально-економічного так і екологічного характеру. Ефективне вирішення зазначених та багатьох інших питань організації планування і розвитку територій населених пунктів можливо забезпечити лише в рамках реалізації заходів із землеустрою.

Зв'язок з науковими і практичними завданнями

Сучасне розуміння категорійного поняття “землеустрій” законодавець визначив як сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом соціально-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил [2].

За природно-кліматичними показниками, складом земель, якісними параметрами земель і ґрунтів, географічним місцезнаходженням Україна має всі можливості виступати в ролі потужної аграрної держави, хоча в силу як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників далеко не повною мірою використовує надані природою можливості. Так склалося історично, що незважаючи на характер соціально-політичного устрою держави як у минулому, так і сьогодні категорійне поняття “землеустрій” як механізм державного регулювання земельних відносин вживається у розумінні комплексу робіт, “спрямованих на раціональне використання і охорону земельного фонду, насамперед земель сільськогосподарського призначення” [9]. Аналогічні висновки наведені також у [8].

Чинне земельне законодавство лише в останні роки починає приділяти належну увагу нормативному врегулюванню питань землеустрою населених пунктів [7], оскільки “багатоукладність землекористування в населених пунктах вимагає належного правового, технічного, соціально-економічного і природоохоронного, зокрема рекреаційного, обґрунтування способів використання земель і узгодженості розв'язку багатьох питань з вимогами містобудування для створення нормальних умов проживання населення. Ці питання найбільш повно можуть бути розв'язані в процесі землеустрою” [10].

Аналіз основних досліджень та публікацій, в яких започатковано вирішення проблеми

Згідно з [2], об'єктами землеустрою є територія всієї держави, території адміністративно-територіальних утворень або їх частин, території землеволодінь та землекористувань чи окремі земельні ділянки.

Окремі теоретичні дослідження щодо землеустрою населених пунктів висвітлені у [8,10], де зокрема зазначено, що землеустрій населених пунктів має ґрунтуватися на наукових основах використання земель і науково-методичних засадах землевпорядного проектування. Землеустрій населених пунктів, зберігаючи загальні принципи його проведення, вирізняється особливостями внаслідок розв'язання багатьох специфічних задач організації території, характерних лише для населених пунктів [10].

Особливості правового режиму земель у межах населених пунктів визначаються наявністю містобудівних вимог як до організації всієї території, так і до окремих її частин. Чинне земельне законодавство не приділяє належної уваги земельним відносинам на території населених пунктів, хоча тут зосереджено найбільше протиріч в організації землекористувань [8]. Порядок використання земель населених пунктів визначаються містобудівним законодавством, а генеральний план міста є головним документом планування і забудови [1, 4, 5], котрий орієнтований на вирішення питань планування містобудівного процесу. Проте генеральний план не вирішує "такі важливі питання правового характеру, як формування обмежень на використання земель і кадастрової інформації для управління земельними ресурсами" [10].

Постановка завдання

Аналіз наслідків реалізації сучасної земельної реформи на урбанізованих територіях, особливо у межах міст, наочно демонструє потребу запровадження у повному обсязі основних принципів землеустрою під час вирішення усіх питань регулювання земельних відносин у містах. Саме тому землеустрій населених пунктів, особливо міст заслуговує на належну увагу як у частині науково-методологічного дослідження, так і в частині нормативно-методичного регулювання і, що не менш важливо, – належного контролю на стадії практичної реалізації заходів із землеустрою.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Землеустрій передбачає обстежувальні, вишукувальні, топографо-геодезичні, проектні та проектно-вишукувальні роботи, що виконуються з метою складання документації із землеустрою [2]. Серед видів документації із землеустрою законодавець виділив зокрема: загальнодержавні і регіональні програми використання та охорони земель; схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень; проекти землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень; проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів; проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок; робочі проекти землеустрою; технічну документацію із землеустрою тощо. Але незважаючи на доволі значний за обсягом перелік документації із землеустрою, відсутня чітка регламентація щодо узгодження і порядку застосування її під час здійснення містобудівної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження

Містобудівне законодавство встановлює, що земельні відносини у містобудуванні регулюються відповідно до земельного законодавства [5]. Там же зазначено, що визначення територій і вибір земель для містобудівних потреб здійснюються відповідно до затвердженої містобудівної документації з урахуванням планів земельно-господарського устрою. Тут доречно наголосити, що розробником плану земельно-господарського устрою може бути фізична чи юридична особа, котра отримала ліцензію на проведення робіт із землеустрою [7].

Один із принципів, на яких ґрунтується землеустрій, передбачає забезпечення науково обґрунтованого розподілу земельних ресурсів між галузями економіки з метою раціонального розміщення продуктивних сил, комплексного економічного і соціального розвитку регіонів, формування сприятливого навколишнього природного середовища [2].

Припис законодавчої норми вимагає обов'язкового проведення землеустрою на землях усіх категорій, незалежно від форми власності, у разі розроблення документації із землеустрою щодо організації раціонального використання та охорони земель.

Залежно від мети і завдань, за територіальним принципом, землеустрій проводять на загальнодержавному, регіональному, місцевому та локальному рівнях. На кожному із зазначених ієрархічних рівнів розробляється документація із землеустрою, що відрізняється не лише за змістом, але і за назвою.

Так, на загальнодержавному і регіональному рівнях для обґрунтування перспективи щодо організації раціонального використання і охорони земель розробляють загальнодержавні і регіональні програми використання і охорони земель, а також схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання і охорони земель адміністративно-територіальних утворень. На загальнодержавному рівні за спеціальною процедурою розробляють документацію із землеустрою щодо встановлення державного кордону.

На місцевому і локальному рівнях, зокрема у межах населених пунктів перелік видів документації із землеустрою містить:

- проекти землеустрою щодо формування земель державної і комунальної власності;
- проекти землеустрою щодо встановлення і зміни меж населених пунктів;
- проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів;
- проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок;
- робочі проекти із землеустрою та технічну документацію із землеустрою.

З метою визначення пріоритетів на рівні концептуального вирішення питань планування і використання території держави, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі розроблена і реалізується Генеральна схема планування території України [3].

У законі [3] проаналізовано сучасний стан використання територіальних ресурсів держави, на основі якого зроблено висновок про те, що “основною причиною наявних недоліків є відсутність науково обґрунтованої загальнодержавної стратегії ефективного використання території держави”.

Як варіант відповіді на сформульовані недоліки Генеральна схема планування території України містить розгорнуту систему як першочергових, так і перспективних заходів, реалізація яких дасть змогу істотно покращити стан використання земель держави. Але незважаючи на доволі значний обсяг закону, у ньому відсутні бодай якісь посилання на такі поняття, як Державний земельний кадастр чи землеустрій.

Єдиним органом відомчої приналежності, котрий покликаний опікуватися питаннями забезпечення реалізації Генеральної схеми, визначений спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань містобудування і архітектури. У переліку повноважень зазначеного владного органу, серед іншого, законодавець виділив підготовку пропозицій і подання їх до уряду щодо “удосконалення законодавчого, наукового, інформаційного, проектного, організаційного забезпечення реалізації Генеральної схеми”. Навіть повноваження проведення моніторингу реалізації Генеральної схеми і ті покладені на зазначений орган. Така собі спроба повної відомчої монополізації однієї із важливих функцій державного управління у сфері використання і охорони земель.

Не можу зрозуміти, які цілі переслідували ті, хто любив прийняття зазначеного закону з такими грубими помилками, причому системного характеру. Чого тут більше: чи неадекватного розуміння важливості поставлених завдань, а відповідно і спрощеного бачення шляхів їх вирішення; чи намагання “звалити” на відповідний орган влади якомога більше невластивих для нього повноважень і тим самим поставити в розряд приреченої вже на стадії запровадження такої надзвичайно важливої і вкрай необхідної справи? Подібна практика є недопустимою.

Необхідно передбачити, щоб до процесів планування варіантів використання територій навіть на місцевому чи локальному рівнях мали можливість долучатися й інші, спеціально уповноважені на це органи, незалежно від їх відомчої приналежності. Якщо ж говорити про Генеральну схему планування території держави, то, на мій погляд, практична реалізація заходів, передбачених схемою, можлива лише після проведення комплексної експертизи і отримання позитивних висновків, що заплановані заходи є: політично помірковані; науково обґрунтовані; економічно вигідні

(доцільні); екологічно виправдані (допустимі); соціально затребувані тощо. Звісно ж, подібна експертиза може бути проведена лише на міжгалузевому рівні.

Законодавчо регламентовано, що проведення землеустрою, як і планування території держави, здійснюється від загального до конкретного на різних ієрархічних рівнях. Вважаю, було б не зайвим на законодавчому рівні визнати, що ці два процеси взаємодоповнюють один одного, оскільки виконують вони практично одне і те саме завдання, але різними засобами і підходами. Задача з визначення: що важливіше: проведення землеустрою чи планування території – не має розв'язку, оскільки обидва зазначені процеси і важливі, і необхідні.

Під час розроблення документації із землеустрою вирішують організаційно-правові та практичні питання у частині визначення правового режиму та умов використання і охорони земель, встановлення правових і природоохоронних обмежень тощо на основі (з урахуванням) приписів містобудівної документації.

У процесі планування і забудови територій розробляють містобудівну документацію, котра регулює порядок і можливі варіанти шляхів освоєння (переосвоєння) територіальних ресурсів з урахуванням приписів документації із землеустрою.

Встановлення таких підходів до використання територій, зокрема населених пунктів дасть змогу чіткіше дотримуватися правового режиму земель, покращити режим забудови та іншого використання земель, реально виконувати умови сталого розвитку населених пунктів та екологічної безпеки територій, як цього і вимагає закон [5]. Крім того, такий підхід унеможливить прийняття необдуманих рішень чи то у частині практичної реалізації планування і забудови земель, чи у частині законодавчого регулювання зазначених процесів.

Щодо питання моніторингу результатів реалізації будь-яких проектів, зокрема і заходів, передбачених документацією із землеустрою населених пнктів, чи містобудівною документацією, було б зовсім не зайвим запровадити наступні правила. Розробник документації окремим розділом проекту передбачає індикатори та періодичність моніторингу його (проекту) реалізації. Безпосередньо моніторинг проводить особа, не залежна від розробника проекту. Замовник проекту на основі аналізу результатів моніторингу його реалізації приймає рішення про продовження реалізації проекту, доопрацювання його окремих складових чи розроблення нового проекту. Вважаю, що такий підхід до відслідковування наслідків реалізації запроектованих рішень, стимулюватиме розробників до істотного покращання якісних показників самих проектів.

Щоби підтвердити важливість порушеного питання щодо необхідності повномасштабного запровадження землеустрою населених пунктів, для прикладу наведу лише один правовий казус.

Ст.1 закону [4] містить норму, котра встановлює, що *“містобудівна документація – затверджені текстові і графічні матеріали, якими регулюються планування, забудова та інше використання територій, з урахуванням яких визначається цільове призначення земель”*. Ст. 20 [5] регламентує, що *“регулювання земельних відносин у містобудуванні здійснюється відповідно до земельного законодавства”*.

Проте земельне законодавство не передбачає такого спрощеного підходу до визначення цільового призначення земель. Так, у ст.19 ЗКУ [1] зазначено, що *“землі України за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії”*; нижче наведено перелік категорій земель за основним цільовим призначенням.

Ст. 2 закону [2] встановлює, що *“землеустрій забезпечує. . . реалізацію державної політики щодо використання та охорони земель. . . наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням”*. У ст.53 цього ж закону чітко вказано, що *“проекти землеустрою щодо використання територій населених пунктів. . . визначають використання земель відповідно до цільового призначення”*.

Подібну норму містить також Постанова КМУ [7], де зазначено, що планом земельно-господарського устрою території населеного пункту визначаються *“межі земельних ділянок усіх форм власності та користування із зазначенням їх цільового призначення”*.

Авторське бачення концептуальних підходів до розподілу земель міста на категорії наведено у [11].

Висновки

Наявні вади у стані сучасного розвитку населених пунктів, зокрема в частині існуючого порядку та умов використання територіальних ресурсів, значною мірою обумовлені неналежним рівнем землеустрою населених пунктів. Маю на увазі здійснення землеустрою не лише в сучасному урізаному вигляді, на рівні розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, а у визначених законодавством видах і обсягах.

На важливість порушеної теми вказує той факт, що це питання серед інших було предметом розгляду на засіданні ради національної безпеки і оборони України. У рішенні зазначеного органу поставлена вимога передбачити у “проектах закону про Державний бюджет України на 2009 та наступні роки видатки в обсягах, необхідних для належного фінансування проведення. . . заходів щодо організації здійснення землеустрою, в тому числі оновлення планово-картографічного матеріалу,. . . , а також підготовки фахівців з питань землеустрою, використання та охорони земель, земельного права” [6].

Література

1. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768 //www.rada.gov.ua
2. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858 //www.rada.gov.ua
3. Про Генеральну схему планування території України: Закон України № 3059 від 07.02.2002 р.// www.rada.gov.ua
4. Про планування і забудову територій: Закон України від 20.04.2000 р. № 1699 // www.rada.gov.ua
5. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 р. № 2780//www.rada.gov.ua
6. Указ Президента України від 14.02.2008 р. № 121/2008//www.rada.gov.ua
7. Порядок складання плану земельно-господарського устрою території населеного пункту: Постанова КМУ від 22.02.2008 р. №79; Методичні рекомендації з розробки проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту: Наказ Держкомзему від 10.07.2008 р. № 165 // www.rada.gov.ua
8. Новаковський Л.Я., Леонець В.О. Удосконалення земельних відносин у містах. – К: Урожай, 2006. – 144 с.
9. Третяк А.М. Історія земельних відносин і землеустрою в Україні: Навч. посібник. – К.: Аграрна наука, 2002. – 280 с.
10. Шпик Н.Р., Степень М.Г. Вдосконалення економічних важелів організації використання земель населених пунктів: Монографія. – К.: Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, 2006. – 196 с.
11. Хропот С. Концептуальні підходи до розподілу земель міста на категорії // Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва: Зб. наук. праць. – Л., 2008. – С.279–283

Про землеустрій територій населених пунктів

С. Хропот

Проаргументовано необхідність перегляду підходів щодо здійснення землеустрою територій населених пунктів.

О землеустройстве территорий населенных пунктов

С. Хропот

Аргументирована необходимость изменения подходов к вопросу землеустройства территорий населенных пунктов.

About organization of the the use of land of territories of settlements

S. Khropot

In the articles resulted arguments are in relation to the necessity of revision of approaches in relation to realization of organization of the the use of land of territories of settlements.