

## МОЖЛИВОСТІ ЗЕМЛЕУСТРОЮ ЩОДО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ, РОЗТАШОВАНИМИ ПОБЛИЗУ ВОДНИХ ОБ'ЄКТІВ

*Ісаченко О.П., кандидат економічних наук, доцент,  
член-кореспондент РАПН  
ФДБЗУ ВПО «Державний університет із землеустрою»*

*Розглянуто сучасний стан виконання робіт із землеустрою на землях і територіях, розташованих поблизу водних об'єктів.*

**Ключові слова:** *території, розташовані поблизу водних об'єктів; схеми землеустрою; фінансування землевпорядних робіт.*

### **Постановка проблеми**

Російська Федерація все ще володіє унікальними ресурсами непорушених водно-болотних угідь (ВБУ), оскільки близько 20 % її території представлено торф'яними болотами, а на перезволожені землі припадає до 35 % поверхні держави.

На жаль, позитивні перспективи з впровадження принципів Рамсарської конвенції, організації «розумного» природокористування залишаються можливими лише у віддалених регіонах, натомість у густозаселених місцях розглядаються як дуже проблематичні. Складність ситуації посилюється й тією обставиною, що в приміських зонах міст (як правило, визначних) на територіях, розташованих поблизу водних об'єктів, у сільській місцевості, а також на земельних масивах із ВБУ (особливо поряд із лісовими насадженнями) продовжують мати місце самозахоплення земельних ділянок із подаль-

шим їх використанням під житлову забудову. При цьому державний контроль за використанням і охороною земель, прогнозуванням та проектуванням заходів щодо розроблення оптимального сценарію збереження природи фактично втрачений.

У межах Російської Федерації знаходиться 35 ВБУ міжнародного значення на площі майже 10 млн гектарів. Антропогенний тиск на цих територіях мінімальний, тому й дотримується режим, що сприяє збереженню місць проживання птахів та інших компонентів біологічного різноманіття, резервуарів питної води, продуктивних екосистем, які сприяють регулюванню водного режиму й клімату на місцевому, регіональному і глобальному рівнях. Заслужують на додаткову увагу роботи з відновлення деяких масивів боліт та їхніх природних функцій.

Відповідно до Кліматичної доктрини Російської Федерації, Водної стратегії на період до 2020 року про-

декларовано проведення комплексу заходів, здійснюваних Міністерством охорони природи Російської Федерації, щодо сприяння збереженню і сталому використанню ВБУ Росії та їхній адаптації до зміни клімату, тобто організації територій, розміщених поблизу водних об'єктів.

### **Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій**

Дослідженню теоретичних, методологічних, методичних та прикладних проблем раціонального землекористування, охорони земель, управління земельними ресурсами присвячено роботи таких науковців, як Д.І. Бабміндра, І.К. Бистряков, А.А. Варламов, В.В. Вершинін, С.М. Волков, Д.С. Добряк, О.С. Дорош, Т.О. Євсюков, В.М. Жук, О.П. Канаш, С.М. Кваша, І.П. Ковальчук, А.В. Колмиков, Г.К. Лоїк, А.Г. Мартин, Л.Я. Новаковський, С.І. Носов, С.О. Осипчук, О.Я. Петренко, І.А. Розумний, А.М. Третяк, М.М. Федоров, О.І. Фурдичко, О.І. Шкуратов та ін. Поряд із цим на додаткову увагу заслуговують проблеми сучасного стану виконання робіт із землеустрою на землях і територіях, розташованих поблизу водних об'єктів.

**Мета статті** – проаналізувати використання земель у межах територій, що знаходяться поблизу водних об'єктів, зокрема територій Підмосков'я, підданих ризику самозахоплення і розміщених поблизу водних угідь, накреслити шляхи розв'язання зазначених проблем на основі фінансованого державою землеустрою.

### **Виклад основного матеріалу**

Розв'язання поставлених завдань дослідження здійснювалося із застосуванням таких методів наукового дослідження, як абстрактно-логічний, індукції, дедукції, історичного аналізу і синтезу, аналогії, статистичний, монографічний та ін. В основу наукового пошуку покладено розробки вчених Російської Федерації, які обґрунтовують необхідність проведення державного землеустрою, думки фахівців та особисті спостереження автора.

Вважаємо, що фактичний стан справ стосовно використання земельних ресурсів не може вважатися задовільним, оскільки протягом 1990–2010 років посівні площі в Російській Федерації зменшилися на 40,5 млн гектарів, на 70,65 млн гектарів порушено системи сівозмін, на 11,54 млн гектарів скоротилася площа меліорованих земель. У той же час збільшилися на 23,52 млн гектарів площі земельних угідь, підданих водній і вітровій ерозіям та іншим видам деградації. За цей час чагарником і дрібноліссям заросло не менше 3,14 млн гектарів ріллі через відсутність інвестицій. У незначних обсягах проводяться заходи щодо меліорації земель, окультурення й підвищення родючості ґрунтів. Парадоксально, але в умовах сучасного економічно-орієнтованого суспільства недалекоглядна «економія» в останнє десятиріччя на державному фінансуванні землевпорядних робіт є однією з причин того, що можливості землеустрою та управління розвитком територій значно зменшуються, втрачаються важелі професійного регулювання державою організації використання нічим незамінних сільськогосподарських

угідь, територій, розміщених поблизу водних об'єктів, ВБУ. Погіршуються екологічні, економічні й організаційні показники виробництва сільськогосподарських підприємств і організацій, господарств громадян, які займаються сільським господарством, що вже призвело до ряду необоротних наслідків.

Відомо, що у Московській області протікає 348 річок, їхні береги – потенційні місця відпочинку. Водоохоронні зони річок і водосховищ, території поблизу водних об'єктів, на превеликий жаль, стають «ласовим» місцем забудови елітними котеджами, в тому числі без офіційного оформлення попередніх дозволів на їх розміщення. Як це впливає на екологічний стан водойм та навколишнє середовища, місцеві жителі вже відчули, а про майбутнє поки що залишається тільки здогадуватися. Але очевидно, що у перспективі подібні тенденції в суспільстві й спотворений розвиток майнових відносин не приведуть до суттєвого поліпшення навколишнього природного середовища.

На жаль, згідно з п. 2 статті 8 Водного Кодексу Російської Федерації в країні такі водні об'єкти, як ставок і обводнений, наповнений водою кар'єр, нині вже на законних підставах можна мати у приватній власності. Тобто якщо земельна ділянка з розміщеною на ній водоймою набувається кимось у приватну власність, то й водойма відповідно може перейти в приватні руки. Причому ні обмежень за розміром земельної ділянки, ні самої водойми не існує (чинним законодавством не встановлено). Важливо, що багато ВБУ, залучених до господарської діяльності або під забудову в Російській

Федерації, досі мають ніким не скасовані охоронні зони та сервітути. Й оскільки такі ділянки раніше не призначалися для комерційного використання та не оцінювалися офіційно, практично і їхня кадастрова вартість дотепер не визначена, по суті, є «нульовою». Це також дає змогу одержувати подібні ділянки за безцінь. Контроль за використанням поверхні вказаних земельних і водних ділянок відсутній.

Фактично в умовах нинішніх недосконалих ринкових відносин саме такі землі, території поблизу водних об'єктів, ВБУ, які раніше були малопривабливими, тепер стали об'єктом підвищеної заінтересованості з боку потенційних інвесторів і формують інвестиційну привабливість у результаті свого розташування поблизу сільських поселень та міських округів, невисокої офіційної вартості одержання їх в оренду й навіть у власність.

Більшість подібних ділянок за своїм розташуванням, площею та конфігурацією мають дуже високу привабливість і потенційну цінність для забудовників. Тому на них швидко зводяться різні об'єкти, а вже потім власники будівель та наземних споруд переходять до наступного «етапу» – під різними приводами намагаються переоформити раніше, по суті, неправомірно зайняту ними землю на територіях поблизу водних об'єктів у власність, «узаконити» спочатку незаконне зайняття ділянок. На подібних земельних ділянках здійснюється той чи інший вид «самозахоплення» і незаконні земельні відносини тривалий час можуть бути не припинені через недосконалість земельного законодавства й символічність і вибірковість засто-

совуваних заходів покарання. Якщо ж на такі з підвищеною інвестиційною привабливістю земельні ділянки довгі роки немає правочинів і правовстановлюючих документів, то держава взагалі не одержує ніяких платежів за незаконно використовувані землі. Самовільно зайняті дуже цінні ділянки, ВБУ вже протягом багатьох років приносять «самозагарбникам» великий прибуток, дають можливість розвивати їхній бізнес та відпочинок.

Про те, що більшість таких ділянок взагалі не мали б дозволу на забудову, в контролюючих і дозвільних структурах навмисно або ж за недбалості, при низькій кваліфікації службовців чи з інших причин «забувають».

У зв'язку з наведеним доречно нагадати, що оформити право власності на подібні ділянки простому забудовникові або дачникові дуже складно. Тому спочатку вони «облюбовуються», «самозахоплюються» фізичними чи юридичними особами (як правило, впевненими в своїй «обраності»), а вже після зведення будівлі робляться спроби узаконити апріорі незаконну дію – оформити право і на самовільно зайняту земельну ділянку, розміщену поблизу водних об'єктів, ВБУ. Саме з цієї причини водоохоронні зони навіть «питних» водосховищ Митищинського району поблизу Москви у деяких місцях вже обгороджені глухими парканами, навіть усупереч тому, що права на такі ділянки ще не оформлені.

Які наслідки в недалекому майбутньому чекають на нас, кожен поміркований громадянин може самостійно собі уявити у різних аспектах.

На нашу думку, подібні землі ніяк не можуть іменуватися та й бути «своїми», оскільки фактично вони забудовані з порушеннями, а до цього, по суті, самовільно були зайняті громадянами в заборонених зонах.

Дуже прикро, що в Підмосков'ї таких незаконних «латифундій» чимало. Досить згадати, що до водоохоронних зон належать цілі муніципальні райони, наприклад Красногорський, Істринський, Одинцовський. А дачі (з тими чи іншими серйозними порушеннями) будують повсюди. За рішеннями ж судів «знесені» лише одиничні незаконно споруджені об'єкти.

Серед забудовників нерідко трапляються цілком шановані люди. Можливо, тому питання й варіанти різних амністій неодноразово «лобіюються» в Державній Думі Федеральних Зборів та Уряді Російської Федерації. Від такого сусідства новоявлених різноманітних «дачників», від обмеження доступу до лісів і водойм страждають жителі Москви та області, вони й в майбутньому можуть постраждати від необоротних екологічних процесів.

Подібна ситуація має місце як при котеджному, так і дачному будівництві, що також підтверджують активні спроби лобювати різні варіанти «дачної амністії» в Російській Федерації. Ситуація ускладнюється й тим, що у сучасних умовах землевлпорядні та містобудівні структури, органи Росреєстру, не маючи довгострокових прогнозів використання згаданих земель, науково обґрунтованих генеральних планів розвитку ряду міст і поселень, за відсутності законодавчо встановлених запобіжних заходів змушені миритися із

«самозахопленнями» таких «ласих» ділянок під забудову.

Усе це відбувається ще й тому, що в умовах сучасного економічно-орієнтованого суспільства не використовуються можливості землеустрою щодо управління сільськими територіями та територіями поблизу водних об'єктів, ВБУ. Контролюючі й дозвільні організації не мають достатніх повноважень і можливостей оперативно вжити серйозних заходів щодо припинення й покарання або їхні окремі співробітники з різних причин просто самоусуваються при виявленні очевидних порушень загальноприйнятого порядку надання та використання земель.

Як наслідок, нерідко вже допущені порушення й «самозахоплення» поступово «узаконаються» внесенням певних змін у генеральні плани розвитку міст чи поселень, колишні напрацювання за територіальним плануванням. Часом вносяться необгрунтовані корективи в цільове та функціональне призначення ділянок конкретних територій. (Наприклад, між МКАД і містом-наукоградом Реутов, де знищені природні території поблизу водних об'єктів і місць гніздування птахів, на догоду розміщення контейнерів для торгівлі товарами сумнівної якості). До теперішнього часу через недостатній контроль спеціальних служб тут завдається значна шкода екології місту Реутову й столиці Російської Федерації у зв'язку зі знищенням невеликих водойм, боліт, чагарників і лісонасаджень, гнізд птахів.

Особливе обурення викликає й таке: останнім часом у межі невеликих поселень стали включати ділянки не тільки ріллі, сіножатей, пасо-

вищ і лісів, але й території, розташовані поблизу водних об'єктів, ВБУ, площа яких у багато разів перевищує зазначені населені пункти. Найбільшого поширення це набуло в поселеннях Петушинського району Володимирської області, які межують із Підмосков'ям (уздовж берегів річок, улюбленого місця відпочинку москвичів, будівництва дач). Межу існуючих поселень змінюють, щоб залучити забудовників, дорожче продати спочатку одержувані за безцінь ділянки і ширше розгорнути котеджне будівництво на тих земельних ділянках, які знаходяться вже ніби «в межах селищ» та близькі до інженерних комунікацій.

Аналогічна ситуація склалася з розширенням меж міста Москви, яке проведено без серйозних, переконливих економічних і екологічних обгрунтувань та обговорення з корінним населенням. 149 тис. гектарів високоцінних земель, територій поблизу лісів, водних об'єктів, ВБУ адміністративним рішенням «включені» в межі розвитку міста Москви, що мало до цього площу 108 тис. гектарів. Приєднані землі – природний ресурс, національне надбання з багатьма особливостями з юридичного, екологічного, економічного, соціального і морального поглядів. Чи не варто було б пам'ятати, що чистота навколишнього середовища й комфортність відпочинку та проживання також великою мірою залежать від розумного навантаження й інших складових – кількості транспортних і залізничних вузлів, підприємств, лісів та річок, дотримання вимог екології, будівельних і санітарних норм та правил. Багато що залежить від хижацького чи дбайливого ставлення людей до природних

ресурсів, наслідків їхньої взаємодії. Про шкідливість впливу на природу надмірного житлового будівництва, комерційних об'єктів та безконтрольного використання території поблизу лісів та водних об'єктів, до пори до часу (або до екологічної катастрофи, ймовірних техногенних аварій, епідемії) якось забувається...

Які ж можуть бути екологічні наслідки при надмірному розвитку котеджного будівництва, повсюдному зведенні дач і розширенні Москви для Підмосков'я, нових дачників, корінних та майбутніх жителів? Схоже, цим «комерсанти» не стурбовані, тим більше, що вже в поточному році викуп земель у колишніх власників у межах «нової Москви» стане жорстко зарегульованим і з пріоритетом нібито державних інтересів ...

Припускаємо, що незабаром на приєднаних територіях стане очевидним та показовим прояв усіх негативних сторін і наслідків розширення Москви для природи й суспільства.

Міністерством екології та природокористування досі не представлені результати комплексних досліджень та об'єктивного моніторингу стану лісів і річок, необхідність проведення яких виникла через зростаюче навантаження, викликане котеджним будівництвом в охоронних зонах та заповідних місцях і зміною меж Москви. За таких обставин та тенденцій імовірні загрози необоротних наслідків і російських законопроектів про ліквідацію категорії земель сільськогосподарського призначення й впровадження зонування.

У Російській Федерації немає національного проекту інвентаризації територій поблизу водних об'єктів і

ВБУ, а кадастровий облік останніх взагалі не ведеться хоча б за єдиною для країни методикою, а отже, неможливе їх раціональне та ефективне використання в інтересах держави й збереження навколишнього середовища. Це також «дозволяє» без належних обґрунтувань повсюди будувати котеджні селища, дачі, комерційні об'єкти, розширяти межі міста Москви.

Представники ж державних служб не приділяють належної уваги таким питанням, як:

– чи є особливо репрезентативним прикладом конкретні вгіддя, території поблизу водних об'єктів, яку вони відіграють роль (гідрологічну, біологічну або екологічну) в природному функціонуванні річкового басейну або прибережної системи;

– чи є прикладом специфічного типу вгіддя, рідкісного або незвичайного для даного біогеографічного регіону тощо.

У зв'язку із наведеним доводиться констатувати, що механізм «розбазарювання» земель сільськогосподарського призначення з підвищеною інвестиційною привабливістю, територій поблизу водних об'єктів, ВБУ із «вдалим» для особистого використання розміщенням таких земель у мальовничих місцях, в охоронних зонах, на лісових ділянках і у «питних» водосховищах Москви та в інших регіонах практично вже склався і діє майже безкарно.

Отже, не можуть бути досягнуті й цілі Рамсарської конвенції, оскільки мало визнавати екологічну значущість цих територій, так само як і економічну, культурну, наукову та рекреаційну цінність таких земель. Потрібно запобігти наростаючому

антропогенному втручанню і знищенню водно-болотних угідь у майбутньому.

Тим часом у Російській Федерації є величезна кількість угідь, які відповідають критеріям Рамсарської конвенції. Тому одним із пріоритетних завдань залишається планомірне розширення мережі територій, що охороняються згідно з цією конвенцією. Вихід із ситуації, яка складається, полягає в наступному. Враховуючи практичні приклади і результати наукових досліджень, необхідно звернути увагу на очевидні прорахунки й недоробки у проведенні земельної та інших реформ.

Лише землеустрій дає змогу розкрити в повному обсязі земельно-ресурсний потенціал сільськогосподарського виробництва, продуктивних земель і ВБУ, врахувати вимоги агроекології та природокористування при підготовці заходів щодо організації використання земель, впровадження земельного ринку й розумного проведення земельних перетворень із пріоритетом національних інтересів.

Слід якнайшвидше, але високоякісно провести комплекс сучасних землевпорядних робіт зі складання проектів перерозподілу земель приблизно по 23 тис. муніципальних утворень у Російській Федерації. Потрібно виправити вже допущені в масовому порядку помилки, усунути незаконне використання земель і володіння ними. На це необхідно близько 10,3 млрд рублів із державного бюджету або «перенаправлення» зазначених коштів, які поки що фактично вкладаються у межові роботи, що проводяться комерційними фірмами за завищеними договірними цінами.

Спираючись на економічно й агроекологічно обґрунтовані рішення щодо організації використання земель, установлені в схемах землеустрою муніципальних районів, далі за рахунок коштів муніципальних утворень і приватних осіб деталізувати передпроектні пропозиції, визначити доцільність і «найрозумніші» варіанти перерозподілу земель, облаштування їхніх територій у процесі складання проектів внутрішньогосподарського землеустрою та робочих проектів.

В інтересах держави ще можна відновити хоча б відносний порядок у використанні, володінні та розпорядженні землями сільськогосподарського призначення, територіями поблизу водних об'єктів, ВБУ в усіх регіонах Російської Федерації (та, може, й в Україні) при дотриманні двох неодмінних і взаємозв'язаних умов:

- переважного фінансування з державного бюджету діяльності щодо проведення оцінки земель сільськогосподарського призначення й територій поблизу водних об'єктів і раціонального землеустрою та повсюдного розроблення в уточненому складі землевпорядної документації для здійснення землевпорядних робіт, які забезпечують доцільний оборот таких земель;

- відновлення професійної землевпорядної служби.

На вищезазначених положеннях і згідно з Федеральним Законом від 18 червня 2001 року № 78-ФЗ «Про землеустрій» при виконанні землевпорядних робіт на землях сільськогосподарського забезпечення, територіях поблизу водних об'єктів та ВБУ можна буде відповідально взя-

тися за розв'язання таких важливих і давно назрілих проблем, як:

– вивчення земель із метою одержання інформації про їхній кількісний і якісний стан, що дасть змогу відновити облік земель, які використовуються в сільському господарстві, й тих, що безкарно забудовуються, провести їхню інвентаризацію, а також уточнити вартісні характеристики;

– планування та організація раціонального використання й охорони земель у сільській місцевості на основі розроблення федеральних, регіональних і муніципальних схем землеустрою територій різного рівня, схем використання земель та їхньої охорони, схем розміщення територій традиційного природокористування корінних і нечисленних народів Півночі, Сибіру та Далекого Сходу;

– складання проектів землеустрою, включаючи проекти групового (міжгосподарського) землеустрою (межування земельних ділянок), проекти внутрішньогосподарського землеустрою, робочі проекти з освоєння нових земель, поліпшення сільськогосподарських угідь, захисту земель від водної й вітрової ерозій та інших негативних (шкідливих) впливів господарської діяльності, рекультивациі порушених земель, а також інших проектів, пов'язаних з охороною земель, консервацією й реабілітацією малопродуктивних і деградованих сільськогосподарських угідь.

Проте здійснення масштабних робіт стримується не тільки відсутністю належного фінансування, але й тим, що у Російській Федерації й в Україні на землях сільськогосподарського призначення, територіях поб-

лізу водних об'єктів ще не проведено інвентаризації; у межах територій колишніх сільськогосподарських підприємств не розмежовано землі, що використовуються сільськогосподарськими організаціями та громадянами, у зв'язку з чим ці ділянки не поставлені на кадастровий облік і не зареєстровані; земельні ділянки фонду перерозподілені й не виділені в натурі: не виконані землевпорядні роботи з передачі у власність або користування (оренду) сільськогосподарським організаціям чи громадянам несільськогосподарських угідь, розташованих між ділянками продуктивних земель в межах земельних ділянок, наданих їм у власність, а також земельних ділянок, зайнятих належними їм на праві власності будинками, будівлями і спорудами.

### **Висновки**

Виходячи з вищевказаного, можна констатувати, що в умовах сучасного економічно-орієнтованого суспільства не використовуються належним чином можливості землеустрою щодо управління сільськими територіями й землями поблизу водних об'єктів; не вдосконалюються земельні відносини; недостатньо науково обґрунтованих, професійних напрацювань і пропозицій щодо організації раціонального використання землі у перспективі.

Вважаємо, що в Україні ще є можливість запобігти подібним помилкам, якщо будуть впроваджені доцільні види та обсяги землевпорядних робіт, які сприятимуть:

– недопущенню масового відторгнення територій поблизу водних об'єктів і земель, безпосередньо зайнятих у сільськогосподарському



виробництві, для чого необхідно передбачити систему стимулів для їх ефективного використання;

–забезпеченню раціонального землеустрою та оцінки земель сільськогосподарського призначення і територій поблизу водних об'єктів. Із цією метою потрібно відродити й повністю профінансувати з бюджету землевпорядну службу хоча б на відновний період.

### Список літератури

1. Волков С.М. Проблеми здійснення землевпорядних робіт / С.М. Волков, О.П. Ісаченко // Землеустрій і кадастр. – 2012. – № 3. – С.24–30.

2. Ісаченко О.П. Актуальність боротьби із «самозахопленнями» земельних ділянок з підвищеною інвестиційною привабливістю / О.П. Ісаченко // Майнові відносини в Російській Федерації. – 2010. – № 7 (106). – С.33–43 і закінчення статті в № 8 (107). – С. 38–46.

3. Ісаченко О.П. Державне землевпорядкування як перевірений часом механізм просування земельних реформ / О.П. Ісаченко // Земля Білорусі. – 2011. – № 4. – С.23–28.

4. Ісаченко О.П. Незамінність державного землеустрою при проведенні земельних реформ / О.П. Ісаченко // Вісн. Біл. держ. с.-г. акад. – 2012. – № 1. – С.87–93.

5. Ісаченко О.П. Необхідність підвищення ролі державного землеустрою в Російській Федерації / О.П. Ісаченко : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. «Земельні ресурси України в контексті реформування земельних відносин: сьогодення та майбутнє», присвяченій святкуванню 50-річчя системи н.-д. та проект. ін-тів землеустрою (10 черв. 2011 р.). – К. : Урожай, 2011. – С.14–18.

6. Ісаченко О.П. Про необхідність вдосконалення державної земельної політики в Росії / О.П. Ісаченко // Землевпорядкування, кадастр і моніторинг земель. – 2011. – № 3. – С.16–28.

\*\*\*

*Рассмотрено состояние дел по проведению землеустроительных работ на землях и территориях, расположенных вблизи водных объектов.*

**Ключевые слова:** территории, расположенные вблизи водных объектов; схемы землеустройства; финансирование землеустроительных работ.

\*\*\*

*The state of affairs for the land management activities on lands and territories located near water bodies.*

**Keywords:** water-land territories; land management schemes, financing land operations.