

УДК 728.6.012

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗРОБЛЕННЯ ПЛАНУ ЗЕМЕЛЬНО-ГОСПОДАРСЬКОГО УСТРОЮ НАСЕЛЕНОГО ПУНКТУ

О.С. Дорош

доктор економічних наук, доцент

Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті досліджується проблематика законодавства, яким регулюються правові відносини, пов'язані з використанням земель у населених пунктах України. Запропоновано методичні підходи з розроблення плану земельно-господарського устрою населених пунктів. Доведено, що ця землевпорядна документація забезпечить ефективне планування територіального розвитку міських і сільських поселень.

Ключові слова: план земельно-господарського устрою, населений пункт, територіальне планування, землевпорядна документація.

Землі населених пунктів відповідно до Земельного Кодексу України віднесено до категорії земель житлової та громадської забудови. Станом на 1.01 2015 р. площа забудованих земель сягає 2550,4 тис. га, в т.ч. під житловою забудовою — 487,7 тис. га. Порівняно з 2014 р. площа забудованих земель збільшилась на 7,8 тис. га, в т.ч. під житловою забудовою — на 4,2 тис. га [10, ст.6]. Ці землі становлять всього 11,5 % земельного фонду країни, але вважаються стратегічним економічним ресурсом, до того ж просторово обмеженим. Земельні ділянки в межах населених пунктів використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування (ст. 38 Земельного Кодексу України). На цих землях проживає все населення, розміщуються виробничі, адміністративні, культурно-побутові підприємства, організації й установи. У населених пунктах першорядне значення мають ті характеристики земель, які надають інформацію щодо будівництва і експлуатації житлового та промислового фонду. Земельний фонд населених пунктів повинен відповідати дещо іншим вимогам, ніж у сільськогосподарському виробництві, хоча у деяких випадках можливе використання земель за їх прямим призначенням. Це потребує удосконалення інституціонального забезпечення, існуючої нормативно-правової бази, формування прозорого правового поля і, що не менш важливо, — досягнення високо-ефективного використання наявного земельного-ресурсного потенціалу в межах населених пунктів. Тому прогнозувати й раціонально планувати їх територіальний розвиток особливо важливо. Для цього необхідно скоординувати землевпорядну і містобудівну діяльність на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях.

Питання управління землями населених пунктів, зокрема, міст, приміських зон, сільських населених пунктів висвітлюються у наукових працях М.М. Габреля, Ш.І. Ібатулліна, М.Д. Лесечка, Г.К. Лоїка, О.С. Петраківської, М.Г. Ступеня, А.М. Третьяка та ін. Однак науково-методичні підходи з розроблення плану земельно-господарського устрою населеного пункту як гаранта ефективного використання земель потребують подальших досліджень.

Мета статті — проаналізувати існуюче нормативно-правове забезпечення для вирішення питань щодо використання земель в населених пунктах та запропонувати методичні підходи з територіального розвитку землекористування сільських та міських поселень.

Законодавчою основою для розв'язання проблем, зумовлених використанням земель населених пунктів є: Земельний кодекс України, Закони України — «Про основи містобудування» (від 16.11.1992 № 2780-XII), «Про регулювання містобудівної діяльності» (від 17.02.2011 № 3038-VI), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» (від 06.09.2012 № 5245-VI), «Про місцеве самоврядування» (від 21.05.1997 № 280/97-ВР), Постанова Верховної Ради України «Про концепцію сталого розвитку населених пунктів» (від 24.12.1999 № 1359-XIV) та Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складення плану земельно-господарського устрою території населеного пункту» (від 22.02.2008 № 79). Земельним кодексом України встановлено, що використання земель міст, селищ міського типу, сільських населених пунктів здійснюється відповідно до проектів їх планування та забудови (ст. 38–42). Визначення територій і вибір земель для містобудівних потреб здійснюються на підставі

затвердженої містобудівної документації [5]. Проте наведені вище законодавчі документи не визначають чітких механізмів реалізації цих законодавчих норм. Їх неврегульованість спричиняє непорядкованість міської забудови, а в разі купівлі-продажу земельної ділянки — до ускладнення системи стягнення плати за землю або оподаткування [6].

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», зокрема статтею 17, визначено, що генеральний план є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. Цим законодавчим документом також передбачено, що на підставі затвердженого генерального плану населеного пункту розробляється план земельно-господарського устрою, який після його затвердження стає невід'ємною частиною генерального плану. Основними суб'єктами правовідносин під час розроблення цього документу повинні бути держава, територіальна громада і забудовник [7].

Цей документ має враховувати побажання місцевого самоврядування під час забудови міст, гарантувати захист прав існуючих і потенційних власників і орендарів землі та нерухоності, синтез інтересів суспільства щодо просторового розподілу та використання землі, необхідність прогнозування і координування землекористування в перспективі, необхідність в інформуванні спільноти, потенційних інвесторів та власників щодо напрямів майбутнього використання та забудови, необхідність контролю за використанням земельних ресурсів та надання юридичної сили прийнятими рішеннями.

Важливим критерієм ефективності використання і оптимального функціонування території населених пунктів є збереження та подальший їх розвиток у поєднанні з природною, господарською, рекреаційною та історико-культурною складовими. Крім того, раціональне використання та охорона земель населених пунктів має регулюватися державою через здійснення комплексу землевпорядних робіт, а саме: визначення цільового призначення земель, проведення зонування території населених пунктів і встановлення меж зон з особливим режимом використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, впровадження єдиних вимог до власників землі та землекористувачів і забезпечення їх виконання.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання пла-

ну земельно-господарського устрою території населеного пункту» (від 22.02.2008 р. № 79) затверджено порядок складання плану земельно-господарського устрою такої території. Оскільки його структура є застарілою, тобто такою, що не відповідає сучасним вимогам, пропонуємо оновлений порядок з розроблення документації із землеустрою зі складання плану земельно-господарського устрою населеного пункту.

Документація із землеустрою зі складання плану земельно-господарського устрою населеного пункту має розроблятися поетапно:

1) підготовчі роботи (формування вихідних даних для складання плану земельно-господарського устрою та генерального плану населеного пункту);

2) обґрунтування проектних рішень та оформлення документації (складання плану земельно-господарського устрою);

3) корегування документації (корегування плану земельно-господарського устрою разом з генеральним планом);

4) авторський нагляд (авторський нагляд за виконанням плану земельно-господарського устрою).

Підготовчі роботи. Підготовчі роботи мають виконуватися розробником документації за участю місцевих органів земельних ресурсів, відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. До їх складу входять збір, систематизація, аналіз та вивчення рішень про надання (передачу), вилучення земельних ділянок, затвердження матеріалів інвентаризації земель, документації із землеустрою, земельно-кадастрових, планово-картографічних, геодезичних, містобудівних, державно-реєстраційних матеріалів тощо.

У процесі систематизації земельно-кадастрових матеріалів розглядаються та аналізуються:

- матеріали топогеодезичних вишукувань;
- звіти з кількісного обліку земель;
- матеріали щодо розподілу земель за формами власності та категоріями земель;
- документи, що посвідчують право на земельні ділянки;
- інша землевпорядна документація.

У межах населених пунктів вивчається планово-картографічний матеріал масштабу 1:500, на основі якого мають встановлюватися обмеження (обтяження) прав на землю, визначатися охоронні зони, зони санітарної охорони та зони особливого режиму використання земель.

Вивченню та аналізу підлягають також містобудівна інформація, а саме:

- дані містобудівного кадастру;

- схеми планування території на регіональному та місцевому рівнях;

- генеральний план населеного пункту.

У ході виконання підготовчих робіт збираються і систематизуються також документи, які посвідчують право власності на будівлі та споруди, що підпадають під об'єкти реконструкції застарілого житлового фонду.

Обґрунтування проектних рішень та оформлення документації. Проектні рішення щодо документації із землеустрою зі складання плану земельно-господарського устрою населеного пункту повинні визначати:

- межі земельних ділянок усіх форм власності та користування із встановлення їх цільового призначення, межі охоронних і санітарно-захисних зон, зон особливого режиму використання земель;

- організаційно-правові, фінансові та інші заходи, які забезпечують формування екомережі, освоєння земель, поліпшення їх якісного стану, рекультиватії та консервації, забезпечення інженерного захисту;

- вихідні дані для розрахунку розміру земельного податку та орендної плати за земельну ділянку;

- умови використання земель у межах охоронних і санітарно-захисних зон, зон особливого режиму використання земель, а також порядок відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, яких вони можуть зазнати внаслідок встановлення таких зон;

- умови передачі в оренду земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти реконструкції застарілого житлового фонду та умови справляння орендної плати за ці земельні ділянки на період будівництва;

- порядок і обсяг компенсаційних виплат власникам земельних ділянок приватної власності у разі виникнення потреби у таких землях згідно із затвердженою містобудівною документацією;

- інженерно-технічні заходи з будівництва захисних споруд, вертикального планування, регулювання рівня ґрунтових вод та режиму стоку поверхневих вод;

- напрями природоохоронної діяльності.

За наявності земель, порушених унаслідок провадження господарської діяльності або природних процесів, у плані передбачаються заходи з їх рекультиватії.

З метою забезпечення перспективної містобудівної діяльності у плані визначаються напрями тимчасового використання земельних ділянок, що належать до зони перспективної забудови.

Відповідно до законодавства, планом земельно-господарського устрою передбачається

особливий режим використання земель у межах:

- санітарно-захисних зон шкідливих і небезпечних об'єктів, округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів;

- зон санітарної охорони джерел та об'єктів централізованого водопостачання і водочисних споруд;

- водоохоронних зон водних об'єктів;

- охоронних зон об'єктів культурної спадщини, а також зон регулювання забудови;

- охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду, зелених зон (парків, скверів тощо);

- сейсмічних зон та зон руйнування земної поверхні, зсувів, затоплення і підтоплення, тектонічних розломів та інших небезпечних природних або антропогенних процесів.

Проектні рішення обґрунтовуються за результатами проаналізованих даних під час виконання підготовчих робіт, матеріалів про фактичне використання земельних ділянок за цільовим призначенням, їх правового режиму та за відповідністю площ земельних ділянок даним земельно-кадастрової документації.

Документація зі складання плану земельно-господарського устрою населеного пункту складається із:

- пояснювальної записки;

- графічних матеріалів;

- додатків (матеріали з інвентаризації земель, кадастрових зйомок; матеріали організаційного забезпечення проекту; проект рішення органу виконавчої влади щодо затвердження плану; матеріали погодження проекту).

Пояснювальна записка має містити: обґрунтування послідовності проведення робіт, характеристику поточного стану використання земель, наявних планово-картографічних, землепорядних, земельно-кадастрових матеріалів і їх придатність для проектування, аналіз проведення інших підготовчих робіт.

Документацію потрібно укладати в такій послідовності:

- 1) зонування земель за їх категоріями та типами землекористування;

- 2) формування використання земель за цільовим призначенням;

- 3) формування використання земель за формами власності;

- 4) формування охоронних зон та обмежень у використанні земель;

- 5) землеохоронні та інші заходи.

Документація має містити такий перелік графічних матеріалів:

- план земельно-господарського устрою на перспективу;

- копію плану меж населеного пункту;

- план поточного використання земель за формами власності;
- план поточного використання земель за цільовим призначенням;
- план зонування земель за їх категоріями та типами землекористування;
- проект перерозподілу земель за формами власності;
- проект перерозподілу земель за цільовим призначенням;
- план обмежень щодо використання земель та землеохоронних заходів.

Текстові та графічні матеріали оформляються відповідно до вимог нормативно-технічної документації.

Корегування документації. Неврегульованість прийнятих рішень між генеральними планами та планами земельно-господарського устрою населених пунктів на практиці часто потребують корегування, оскільки під час розроблення генеральних планів не враховуються землеохоронні, землевпорядні та землеоціночні заходи.

Авторський нагляд. Авторський нагляд за виконанням планів земельно-господарського устрою здійснюють розробники документації із землеустрою. Він передбачає перевірку повноти та якості виконаних заходів, окремих рішень, передбачених цією документацією, а також вимог нормативно-правових актів з питань здійснення землеустрою.

ВИСНОВКИ

Основним документом, що визначає планувальну структуру населених пунктів, є генеральний план. Проте регулювання використання земель в населених пунктах з метою їх раціонального використання пропонується здійснювати на основі плану земельно-господарського устрою, що визначено на законодавчому рівні. Оскільки чинна структура щодо порядку складання плану земельно-господарського устрою території населеного пункту згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання плану земельно-господарського устрою території населеного пункту» (від 22.02.2008 р. № 79) є застарілою та не відповідає сучасним вимогам, запропоновано методичні підходи до розроблення документації із землеустрою зі складання плану земельно-господарського устрою населеного пункту, що визначає стадійність проведення відповідних робіт. План земельно-господарського устрою населеного

пункту має стати обов'язковим для виконання органами державного управління і виконавчої влади, а також підприємствами, установами, організаціями та громадянами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
2. Закон України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 р. № 2780-XII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1992. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 р. № 5245-VI [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2012. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5245-17>.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1997. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
5. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2001. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
6. *Леоненко В.О.* Концептуальні основи землекористування в населених пунктах / В.О. Леоненко // Землеустрій і кадастр. — 2005. — № 3. — С. 32–35.
7. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень: ДБН 360-92**. — К., 2002. — 107 с.
8. Постанова Верховної Ради України «Про концепцію сталого розвитку населених пунктів» від 24.12.1999 р. № 1359-XIV [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1999. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua>
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку складання плану земельно-господарського устрою території населеного пункту» від 22.02.2008 р. № 79 [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України. — 2008. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua>
10. Структура земельного фонду України та динамика його змін // Землевпорядний вісник. — 2015. — № 4. — С. 5–7.