

ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЛЕВПОРЯДНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДОКУМЕНТАЦІЇ ІЗ ЗЕМЛЕУСТРОЮ В УКРАЇНІ

Домбровська О.А.

Харківський національний аграрний університет імені В.В. Докучаєва

У статті досліджено зміст просторового, функціонального, економічного і фінансово-кошторисного розділів проектних рішень. Обґрунтовано сутність проектних рішень, які мають розроблятися у основних видах сучасної документації із землеустрою. Розглянуто значення проведення державної експертизи землеустрою в сучасних умовах розвитку земельних відносин.

Ключові слова: землеустрій, землеустрою, експертиза, земельні відносини, земельний кадастр, земельні спори.

Постановка проблеми. Земельний обіг, який проходить у даний час в Україні, досить великий. У зв'язку з цим на Державне агентство земельних ресурсів України та його структурні підрозділи покладені функції відпрацювання державної політики і нормативно-правового регулювання у сфері земельних відносин, раціонального використання та охорони земель. Це вимагає відповідного контролю за проведенням землеустрою. Такими заходами контролю є проведення державної експертизи землеустрою та розроблення стандартів, норм і правил у сфері землеустрою.

Землеустрою експертиза із своїми функціями та завданнями, організаціями, структурою, процедурою займає вагомим місцем в системі управління земельними ресурсами України. Державній експертизі підлягає вся землеустрою документація із землеустрою, оцінки земель, а також документація і матеріали державного земельного кадастру, яка розробляється на державному, регіональному та місцевому рівнях суб'єктами господарської діяльності, що володіють необхідним технічним і технологічним забезпеченням та у складі яких працюють сертифіковані інженери-землеустрою. У ході перевірок виконання робіт із землеустрою землеустрою організаціями працівники територіальних органів Держгеокадастру України виявляють доволі значну кількість недоліків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам сучасного землеустрою і землеустрою експертизи присвячено роботи таких науковців та практиків як П.М. Першин і П.Ф. Веденічев [1, 6], Д.С. Добряк [2], А.Г. Мартин [3], А.М. Третяк [4], О. Юрець [5] та інших. Але навіть серед науковців та практиків донині зберігаються значні відмінності у баченні складу та змісту окремих видів землеустрою документації, порядку їх розроблення, погодження та затвердження, методичних засад проектування тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Вимоги до якості й обґрунтованості проведення державних землеустрою експертиз постійно підвищуються поряд із прискоренням науково-технічного прогресу, впровадженням у виробництво новітньої техніки й технологій. Тому постає питання ролі державної експертизи землеустрою документації у системі землеустрою та земельного кадастру.

Мета статті. Метою статті є обґрунтування сутності проектних рішень, які мають розроблятися у основних видах сучасної документації із землеустрою, яка підлягає державній землеустрою експертизі. Роботи із землеустрою мають велике значення для завершення земельної реформи, оскільки вони впливають на соціальне й економічне становище держави. Саме тому дуже важливо виконувати ці роботи якісно.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи юридичне значення землеустрою документації, Земельний кодекс України [8] передбачає проведення державної експертизи окремих видів технічної документації у сфері землеустрою. Це передбачено статтею 186, де зазначено, що прогностичні матеріали використання і охорони земель, проекти землеустрою, матеріали державного земельного кадастру, проекти з питань використання і охорони земель, реформування земельних відносин, а також техніко-економічні матеріали обґрунтувань ви-

користання і охорони земель підлягають державній експертизі, яка здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, відповідно до закону.

Згідно положень ст. 1 Закону України «Про державну експертизу землеустрою документації» [10] державна експертиза землеустрою документації – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка об'єктів експертизи на предмет їх відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам, а також підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо об'єктів експертизи.

Позитивні висновки державної експертизи щодо об'єктів обов'язкової державної експертизи є підставою для прийняття відповідного рішення органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування, відкриття фінансування робіт з реалізації заходів, передбачених відповідною документацією [10].

Висновки державної експертизи після їх затвердження спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері державної експертизи є обов'язковими для прийняття до розгляду замовником і врахування при прийнятті відповідного рішення щодо об'єктів державної експертизи.

Правове регулювання державної експертизи землеустрою документації, склад та зміст окремих видів землеустрою документації, порядку їх розроблення, погодження та затвердження, методичних засад проектування є складовою частиною знань експерта. Ці знання базуються на вивченні відповідних законів і підзаконних актів органів влади й управління України в області державної землеустрою експертизи. При цьому нормативна база державної експертизи землеустрою документації, у свою чергу, опирається на відповідні нормативно-технічні документи (стандарти, норми, правила й т.д.) і методичні (посібники, інструкції, рекомендації, методики й ін.) матеріали, розроблені спеціалізованими відомствами й науковими установами.

Через систему землеустрою здійснюються основні функції держави із управління земельними ресурсами: облік і оцінка земель, планування і організація раціонального використання земель та їх охорони, інформаційне забезпечення (державного земельного кадастру, державного моніторингу земель, оцінки земель, державного земельного контролю) і т.п.

У статті 23 Закону України «Про землеустрою» [9] зазначено, що нормативно-правові акти з питань здійснення землеустрою встановлюють порядок організації, державні стандарти, норми і правила виконання робіт із землеустрою, їх склад і зміст.

Головним завданням документації із землеустрою є процес подання інформації про об'єкт, процес, проектних рішень, що приймаються спеціально підготовленими фахівцями – інженерами-землеустрою експертами. Законодавством також встановлено окремі види землеустрою документації, які не містять проектних рішень і виконують лише інформаційно-довідкову або процесуальну функцію, наприклад, технічна документація із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право на земельну ділянку, технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості),

спеціальні тематичні карти і атласи стану земель та їх використання тощо.

Сутність проектного рішення у землеустрої полягає у авторському задумі об'єкту землеустрою (окремої земельної ділянки, землекористування, територіальної зони, адміністративно-територіального утворення тощо) з визначенням його просторових характеристик, правового режиму, вирішенням соціальних, економічних, екологічних, санітарно-гігієнічних, інженерно-технічних аспектів, що фіксуються в графічній і текстовій частинах документації із землеустрою [3].

Важливою умовою прийняття проектного рішення є його відповідність чинним нормативно-правовим актам, стандартам, нормам і правилам. Проектне рішення реалізується шляхом перенесення його в натуру (на місцевість), в т.ч. із закріпленням спеціальними знаками, та реєстрацією відповідних речових прав на земельні ділянки та/або обмежень цих прав. Проектне рішення любого види документації із землеустрою складається з таких основних розділів: просторовий, функціональний, економічний і фінансово-кошторисний.

У просторовому розділі проектні рішення зводяться до формування п'яти видів меж: земельних ділянок, земельних, функціональних зон, територіальних зон, межі адміністративно-територіальних одиниць (межі сіл, селищ, міст, районів у містах, районів, областей, АР Крим, державний кордон України). Просторові рішення мають фіксуватися у єдиній державній системі геодезичних координат із наступним внесенням їх (після затвердження документації із землеустрою) до бази даних державного земельного кадастру [3].

Функціональний розділ проектного рішення включає формування правил використання об'єкту землеустрою, що передбачає узагальнення у описовій формі дозволенних та/або заборонених способів використання земель в межах певних просторових одиниць (ділянок, угідь, зон тощо). До цього розділу слід віднести, наприклад, встановлення цільового призначення земельної ділянки, схеми чергування культур у сівозміні, зміст положення про охоронну зону заповідника, вимоги щодо правил охорони інженерного об'єкту тощо. Цей розділ проектного рішення, як правило, реалізується у подальшому через формування і реєстрацію відповідних обмежень речових прав на земельні ділянки.

В економічний розділ проектного рішення включаються розрахунки, пов'язані з обґрунтуванням складових економіко-правового механізму регулювання земельних відносин: відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам; відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва; визначення плати за встановлення земельного сервітуту тощо.

У фінансово-кошторисному розділі проектного рішення обґрунтовують комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів з використання та охорони земель в межах об'єкту землеустрою, а також обсягів і джерел ресурсного забезпечення їх реалізації. Ці заходи мають здійснюватися з використанням бюджетних коштів та бути узгодженими за строками виконання, складом виконавців і ресурсним забезпеченням. Даний розділ повинні включати такі види документації із землеустрою як загальнодержавні і регіональні (республіканські) програми використання та охорони земель, а також схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень [3].

Одним з негативних явищ в системі земельних відносин та землеустрою є виникнення спорів. На нашу думку державна експертиза земельпорядної документації є одним із можливих механізмів вирішення земельних спорів. Законодавчо встановлено три форми експертизи земельпорядної документації: обов'язкова, вибіркова, добровільна.

У відповідності до ст. 31 Закону України «Про державну експертизу земельпорядної документації» [10] обов'язкова державна експертиза проводиться за клопотанням (заявами) замовників чи розробників об'єктів державної експертизи, а при вирішенні земельних спорів – також за клопотанням відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, статтею практично започатковано новий механізм врегулювання земельних спорів, основною та дієвою частиною якого повинен стати висновок державної експертизи земельпорядної документації. Сам Закон України «Про державну експертизу земельпорядної документації» [10] та Земельний кодекс України [8] детально не регламентують порядок вирішення земельних спорів. Однак, з положень Закону [10] вбачається один з шляхів можливого вирішення земельних спорів, шляхом проведення державної експертизи земельпорядної документації.

Статтею 10 Закону України «Про державну експертизу земельпорядної документації» [10] визначено випадки проведення вибіркової державної експертизи. Вибіркова державна експертиза проводиться за ініціативою спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері державної експертизи щодо об'єктів, які не підлягають обов'язковій державній експертизі.

Отже, слід вважати, що виявлення порушень земельного законодавства вчинених розробниками, вже вказує на виникнення спірних питань. Більше того, порушення земельного законодавства є підставою для відповідного реагування, яке й може здійснюватися шляхом проведення державної експертизи у вибірковій формі.

Згідно ст. 11 Закону [10] добровільна державна експертиза провадиться за ініціативою замовника або розробника об'єкта експертизи щодо об'єктів, які не підлягають обов'язковій державній експертизі. З практики проведення державної експертизи земельпорядної документації спеціалістами Головного управління Держгеокадастру у області можна зробити висновок, що якраз шляхом здійснення вибіркової державної експертизи земельпорядної документації вирішується більша частина спірних правовідносин.

При проведенні державної експертизи земельпорядної документації перевіряються, аналізуються та досліджуються: правове забезпечення проектних рішень; відповідність передбачених заходів проектного завдання, а також вимогам раціонального використання та охорони земель і нормативно-технічних документів, вимогам дотримання законних прав та інтересів власників земельних ділянок і землекористувачів, держави і суспільства; запропоновані проектною документацією способи зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту при проведенні робіт, пов'язаних з порушенням і рекультивуацією земель; еколого-економічна ефективність заходів запобігання негативному впливу на стан земельних ресурсів, суміжні земельні ділянки зокрема та ландшафт взагалі. Рішення про затвердження проектів є правовою підставою переходу до наступних стадій земельпорядного процесу.

Згідно з Методикою проведення державної експертизи земельпорядної документації [11] процедуру експертизи рекомендується проводити у три етапи: підготовчий, основний та заключний.

На підготовчому етапі перевіряється зміст документації із землеустрою, тому необхідно добре знати, які документи повинні бути в наявності, а також які з них мають бути в оригіналі, які завірені печаткою організації, для якої розробляється або складається ця документація, а які завірені печаткою земельпорядної організації. Тобто необхідно виконати вимоги пункту 3.3.2 Методики проведення державної експертизи земельпорядної документації [11], а саме підготувати всі основні документи й матеріали на об'єкт.

На основному етапі експертизи аналізується документація із землеустрою і встановлюється її відповідність нормативно-правовим актам, нормам, правилам, стандартам тощо. Виконуючи роботи на цьому етапі експертизи, треба пам'ятати, що в цілому земельпорядна документація містить багатогранну інформацію. У ній можна виділити такі основні складові: картографічна, геодезична, земельпорядна з проектуванням меж, нормативно-правова, містобудівна, санітарно-екологічна, історико-культурна, фінансова тощо. Співвідношення між цими елементами у кожному документі може бути різним залежно від його виду. Всю інформацію можна розподілити на три категорії: інформація, що згідно з нормативними актами [8, 9] вноситься до Державного

земельного кадастру, інформація для прийняття рішень місських, селищних рад і райдержадміністрацій та супровідна інформація. Усі ці складові дуже важливі. Ці види інформації вносяться до Державного земельного кадастру і тим самим їх статус є дуже високим.

Результатом проведення державної експертизи є її висновок, який може бути позитивним або негативним. В останньому випадку документація з землеустрою підлягає доопрацюванню її виконавцем. Водночас, позитивний висновок державної експертизи щодо об'єктів обов'язкової державної експертизи є підставою для початку процедури внесення відомостей про земельну ділянку до Державного земельного кадастру та прийняття відповідними органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування рішення про затвердження документації із землеустрою (ст. 35 Закону «Про державну експертизу земельпорядної документації») у порядку, визначеному у ст. 186 Земельного кодексу України.

Висновки і пропозиції. Державно-правове забезпечення раціонального використання і охорони земель, а

також реалізації суб'єктивних прав на землю громадянами, юридичними особами, державою і територіальними громадами передбачає обов'язкове виготовлення і затвердження земельпорядної документації, передбаченої чинним Земельним кодексом. На основі такої документації органи державної влади розробляють і затверджують заходи використання і охорони земель, місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування приймають рішення щодо перспектив використання земель на своїй території, надають земельні ділянки у користування, передають безоплатно чи продають у власність громадянам та юридичним особам земельні ділянки із земель державної і комунальної власності, легалізують у передбаченому порядку права на землю, встановлюють обмеження права власності і права користування земельними ділянками тощо. Тому обґрунтоване проведення земельпорядної експертизи технічної документації у сфері землеустрою, слід розглядати як запоруку ефективного вирішення важливих земельно-правових питань.

Список літератури:

1. Веденичев П. Ф. Земельные ресурсы Украинской ССР и их хозяйственное использование / П. Ф. Веденичев. – К.: Наукова думка, 1972. – 176 с.
2. Добряк Д. С. Проблеми сучасного землеустрою / Д. С. Добряк // Землевпорядний вісник. – 2012. – № 1. – С. 30-34.
3. Мартин А. Г. Сутність проектних рішень у сучасній документації із землеустрою / А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2010. – № 2. – С. 14-23.
4. Новаковський Л. Я. Соціально-економічні проблеми сучасного землекористування / Л. Новаковський. М. Олещенко. – К.: Урожай, 2007. – 276 с.
5. Третяк А. М. Нова парадигма землеустрою в земельній політиці України / А. М. Третяк, О. С. Дорош, Н. А. Третяк // Землевпорядний вісник. – 2011. – № 1. – С. 10-16.
6. Першин П. М. Нариси аграрних проблем будівництва соціалізму / П. М. Першин. – К.: Наукова думка, 1973. – 339 с.
7. Юрець О. Державна експертиза земельпорядної документації: проблеми при її проведенні та не проведенні / О. Юрець, Р. Нечипоренко // Землевпорядний вісник. – 2010. – № 9. – С. 20-23.
8. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/> земельний
9. Про землеустрій: Закон від 22.05.2003 № 858-IV Редакція від 01.01.2013 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/> землеустрій
10. Про державну експертизу земельпорядної документації: Закон від 17.06.2004 № 1808-IV Редакція від 01.01.2013 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1808-15/> земельпорядна експертиза
11. Методика проведення державної експертизи земельпорядної документації: Наказ Держкомзему України від 03.12.2004 № 391 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1618-04>

Домбровская Е.А.

Харьковского национального университета имени В.В. Докучаева

ПРОВЕДЕНИЕ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ДОКУМЕНТАЦИИ ИЗ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В УКРАИНЕ

Аннотация

В статье исследовано содержание пространственного, функционального, экономического и финансово-сметного разделов проектных решений. Обоснована сущность проектных решений, которые должны разрабатываться в основных видах современной документации по землеустройству. Рассмотрено значение проведения государственной экспертизы землеустроительной документации в современных условиях развития земельных отношений.

Ключевые слова: землеустройство, землеустроительная экспертиза, земельные отношения, земельный кадастр, земельные споры.

Dombrovska O.A.

Kharkiv National agrarian University named after V.V. Dokuchaev

LEADTHROUGH OF LAND SURVEYING EXAMINATION OF DOCUMENT FROM ORGANIZATION OF THE USE OF LAND IN UKRAINE

Summary

Maintenance of spatial, functional, economic and financially-estimate sections of project decisions is investigational in the article. Essence of project decisions which must be developed in the basic types of modern document on organization of the use of land is grounded. The value of leadthrough of state examination of zemleustroitel'noy document is considered in the modern terms of development of the landed relations.

Keywords: organization of the use of land, land surveying examination, landed relations, anded cadastre, landed disputes.