

УДК 332:3

М. О. ПИЛИЧЕВА

Донецкий национальный технический университет

СТРУКТУРНО-ЛОГИЧЕСКАЯ СХЕМА ФОРМИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

В статье сделан анализ землеустроительной документации, необходимой для установления и определения границ земельных участков коммунальной собственности как за границами, так и в границах населенного пункта. Рассмотрена пошаговая структурно-логическая схема разработки землеустроительных проектов с указанием организационных мероприятий и субъектов, принимающих участие в порядке взаимодействия. Предложено выполнение трех основных этапов – подготовительные работы, обоснование проектных решений и вынос в натуру границ земельных участков – при разработке проектов упорядочения территории населенного пункта с использованием ГИС и космических снимков высокого пространственного разрешения.

коммунальная собственность, проект землеустройства, формирование земельного участка, регистрация земельного участка, регистрация права

ФОРМУЛИРОВКА ПРОБЛЕМЫ

Концептуальная направленность политики Украины в области земельных отношений предусматривает планирование и использование земель с целью усовершенствования разделения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территории и определения других направлений рационального использования земель и их охраны в целом в государстве, а также в регионах и других административно-территориальных образованиях. Одним из основных административно-территориальных образований, требующих детального рассмотрения и углубленного изучения, является населенный пункт. Это связано с тем, что наиболее быстрое и активное развитие рыночных земельных отношений (купля-продажа, наследование, аренда и другие) происходит в городах и населенных пунктах, площадь которых составляет 7 393 тыс. га (12,3 % от общей площади Украины).

Для проведения политики рационального использования городских земель необходимо определить собственников всех городских земель. В настоящее время собственниками могут быть граждане и юридические лица (на земли частной собственности); территориальные общины, которые реализуют это право непосредственно или через органы местного самоуправления (на земли коммунальной собственности) и государство, которое реализует это право через соответствующие органы государственной власти (на земли государственной собственности).

Для установления и определения границ земельных участков частной собственности собственниками таких участков заказываются соответствующие землеустроительные проекты, на основании которых земельный участок регистрируется в Государственном земельном кадастре, а права на него – в Государственном реестре вещных прав на недвижимое имущество.

Сложнее стоит вопрос при определении и формировании земель коммунальной или государственной собственности. Это связано, прежде всего, с тем, что данные виды собственности составляют значительные площади и, следовательно, для их оформления и занесения данных в Государственный земельный кадастр и Государственный реестр вещных прав на недвижимое имущество потребуются значительные финансовые, временные и трудовые затраты. Например, коммунальная собственность составляет в среднем около 50 % от общей площади населенного пункта. Однако необходимо найти путь решения поставленной проблемы – формирования и регистрации коммунальной собственности – в кратчайшие сроки с минимальными материальными и трудовыми затратами, на что и должны быть направлены современные разработки в данной области.

© М. О. Пиличева, 2014

АНАЛИЗ ПОСЛЕДНИХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ПУБЛИКАЦИЙ

Вопросы формирования земель коммунальной собственности стали рассматриваться сразу после принятия Закона Украины «О формах собственности на землю» и Земельного Кодекса Украины (1992 г.), и были направлены на:

- определение правового статуса коммунальной собственности (работы Л. Музыки, В. А. Устименко [1], О. В. Янова, М. С. Федоренко);
- разработку основных положений отмененного Закона Украины «О разграничении земель государственной и коммунальной собственности», методических указаний для разработки соответствующих проектов землеустройства (исследования А. М. Муховикова, А. М. Третяка, В. М. Другак, С. С. Нешика, А. Г. Мартына [2]);
- совершенствование модели разграничения земель государственной и коммунальной собственности в границах населенных пунктов (П. Г. Черняга, Т. В. Бухальская [3]).

После принятия Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно разграничения земель государственной и коммунальной собственности» мнения ученых относительно вопроса оформления коммунальной собственности стали разделяться. Одни исследователи считают, что право коммунальной собственности наступило «автоматически» после вступления в силу Закона с 01.01.13 г. [4]. Другие разделяют позицию наступления права коммунальной собственности только после регистрации соответствующего права [5], до этого момента территориальная община может пользоваться и распоряжаться землями государственной собственности в границах населенного пункта.

Проблема формирования муниципальной (коммунальной) собственности существует и в странах ближнего зарубежья, прежде всего в странах-республиках бывшего СССР. Исследованиям вопроса разграничения земель государственной и коммунальной собственности в некоторых из стран-республик (Азербайджан, Киргизстан, Россия, Грузия) посвящены работы В. В. Григорьева, Е. Алаева, Е. Ханалибайли, П. Н. Павлова, О. Киселевой, С. А. Серебренниковой и других.

Ближе всего по имеющимся проблемам в вопросе разграничения земель государственной и коммунальной собственности к Украине находится Российская Федерация. Она пережила все этапы разграничения земель государственной собственности, как и Украина – принятие и отмена специального Закона, внесение поправок в Земельный Кодекс относительно возможности распоряжения неразграниченными землями органами местного самоуправления. Российская Федерация находится также на этапе регистрации земельных участков государственной и муниципальной собственности в Государственном кадастре недвижимости и Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним [6].

Целью данной публикации является анализ землеустроительной документации, необходимой для установления и определения границ земельных участков коммунальной собственности, и разработка структурно-логической схемы процесса формирования и регистрации земель коммунальной собственности.

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ

Согласно ч. 2 ст. 79-1 Земельного Кодекса Украины, формирование земельных участков осуществляется:

- в порядке отвода земельных участков из земель государственной и коммунальной собственности;
- путем деления или объединения ранее сформированных земельных участков;
- путем определения границ земельных участков государственной или коммунальной собственности на основании проектов землеустройства по упорядочиванию территории населенных пунктов.

Концептуально формирование земельных участков коммунальной собственности на современном этапе в Украине может быть осуществлено двумя путями:

1. **Спорадический путь** – формирование земельных участков коммунальной собственности по мере надобности, нахождения собственника или средств в соответствии с разработкой проектов отвода земельных участков или другой землеустроительной документации.

2. **Системный путь** – формирование всех земельных участков коммунальной собственности на определенную дату в соответствии с разработкой проекта землеустройства по упорядочиванию территории населенных пунктов.

Были проанализированы достоинства и недостатки каждого из путей, на основании которых было выполнено экспертное оценивание каждого из подходов на основе метода принятия решений. Наивысшую интегральную оценку получил системный подход формирования коммунальной собственности, поэтому он и является приоритетным на данном этапе [7]. Выбранный подход обладает также эффектом синергии, проявляющийся в том, что эффект (отдача) от составления комплекса землеустроительной и градостроительной документации на единой пространственной основе в ходе разработки проекта упорядочения территории населенного пункта существенно превосходит эффект от разработки каждого отдельного документа в процессе реализации спорадического подхода (проект отвода, плана зонирования и т. п.).

Общая схема формирования земель коммунальной собственности с учетом системного подхода представлена на рисунке 1.



Рисунок 1 – Общая схема формирования земель коммунальной собственности.

Разработка всех трех проектов землеустройства основывается на Земельном Кодексе Украины как основополагающем документе в области земельных отношений и Законе Украины «О землеустройстве»:

- проект землеустройства по отводу земельного участка – ст. 50 Закона Украины «О землеустройстве»;
- проект землеустройства по организации и установлению границ территорий природно-заповедного фонда и другого природоохранного назначения, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения – ст. 47 Закона Украины «О землеустройстве»;
- проект землеустройства по упорядочиванию территорий населенного пункта – ст. 53 Закона Украины «О землеустройстве».

Порядок разработки проектов по отводу земельного участка или проектов землеустройства по организации и установлению границ территорий природно-заповедного фонда и другого природоохранного назначения, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения можно представить в виде пошаговой структурно-логической схемы, которая представлена на рисунке 2.

Процедура разработки проекта землеустройства по упорядочиванию территорий населенного пункта имеет такие же этапы, но, в отличие от рис. 2, первые два столбца заказчик и орган, принимающий решение о разработке проекта, представляют собой одно и то же лицо – орган местного самоуправления.

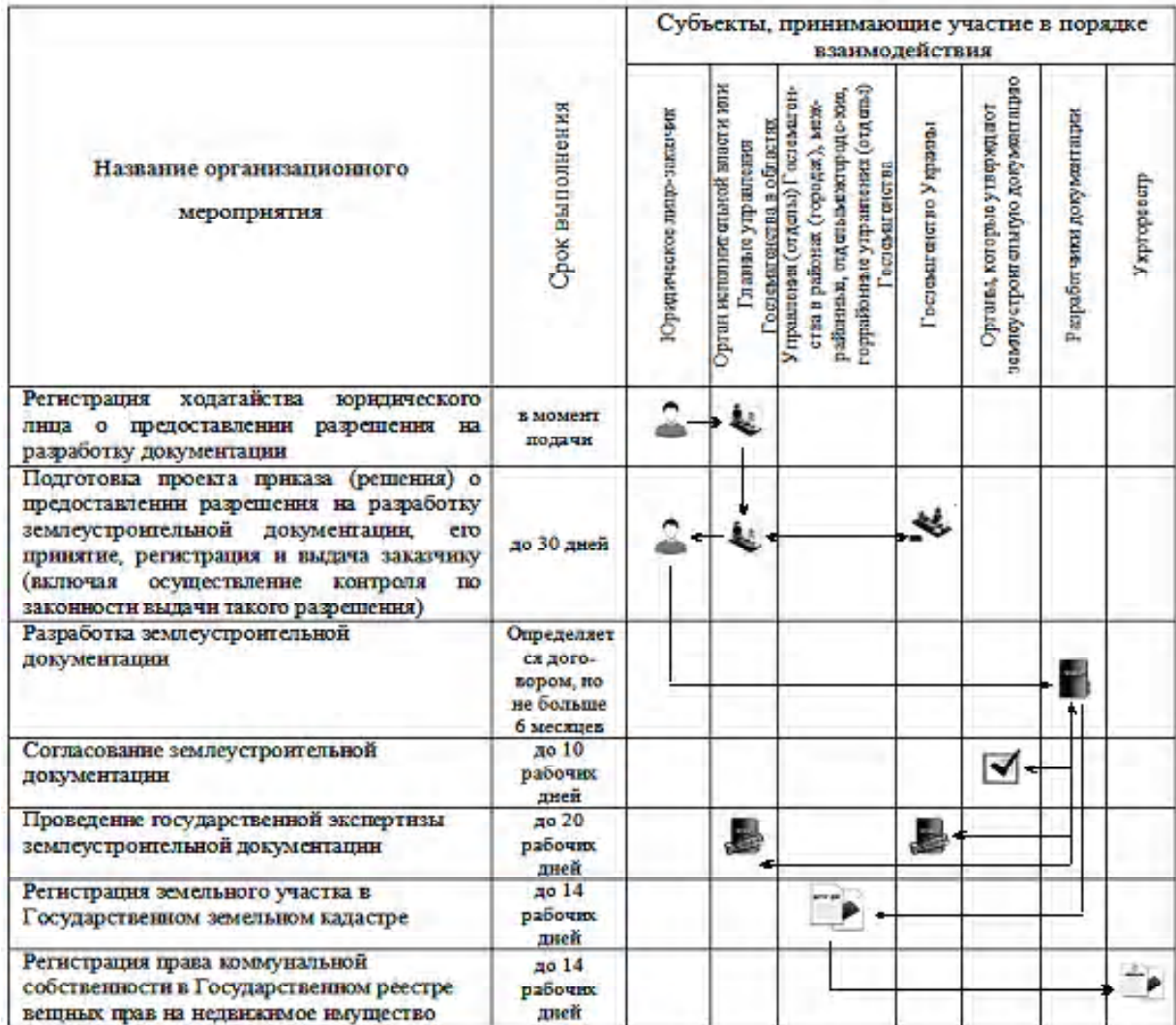


Рисунок 2 – Пошаговая структурно-логическая схема разработки землеустроительных проектов.

Согласно ст. 53 Закона Украины «О землеустройстве», существует общий подход к разработке проектов упорядочения территории населенного пункта, который основывается на 3 основных этапах: подготовительные работы, обоснование проектных решений и вынос в натуру земельных участков (рис. 3).

В рассмотренном общем подходе к разработке проектов землеустройства по упорядочиванию территории населенного пункта одним из значимых этапов является этап обоснования проектных решений. В связи с этим формирование границы земельного участка предлагается осуществлять с учетом следующей схемы, которая представлена на рис. 4.

Для упрощения процесса проектирования, при реализации системного подхода формирования земель коммунальной собственности, предлагается использовать геоинформационную систему (ГИС). Важной составляющей любой ГИС является качественная и достоверная картографическая основа. Почти 70 % существующих архивных карт всех масштабов устарели более чем на 15 лет и не соответствуют реальной ситуации на местности. Поэтому для решения данной проблемы предлагается использовать космические снимки высокого пространственного разрешения (не более 1 м/пиксель) в комбинации с существующими данными (архивный картографический материал, данные обменных файлов и др.).

Однако при объединении космических снимков и существующих данных возникают расхождения, вызванные ошибками существующих данных, ошибками космических снимков, не соответствием системы координат и проекций. Для устранения перечисленных проблем (кроме ошибок существующих данных) предлагается использовать методику, которая включает в себя выполнение геомет-



Рисунок 3 – Общий подход к разработке проектов землеустройства по упорядочиванию территории населенного пункта.

рической коррекции космического снимка методом интерполяции измеренных линейных отклонений на опорных точках. Точность предлагаемого метода составляет в среднем 1,2 м [9].

С учетом предлагаемой методики была разработана логическая схема проведения подготовительных работ при разработке проекта землеустройства по упорядочиванию территорий населенного пункта (рис. 5).

На основании рисунка 5 можно сделать вывод о том, что точность проектных решений во многом зависит от качества выполнения подготовительных работ, поэтому для их повышения качества особое внимание необходимо уделять проблеме нахождения и исправления ошибок.

По результатам проведенных исследований можно сделать следующие выводы:

1. Право коммунальной собственности наступает с момента регистрации земельного участка в Государственном земельном кадастре на основании разработанной землеустроительной документации (проектов землеустройства по отводу земельного участка, проектов землеустройства по организации и установлению границ территорий природно-заповедного фонда и другого природоохранного назначения, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения или проектов землеустройства по упорядочиванию территорий населенного пункта) и регистрации права в Государственном реестре вещных прав на недвижимое имущество.

2. Разработку проектов упорядочения территории населенного пункта предлагается выполнять в 3 основных этапа: подготовительные работы, обоснование проектных решений и вынос в натуру границ земельных участков.

3. Для успешной разработки проектов землеустройства по упорядочиванию территорий населенного пункта предлагается использовать ГИС и космические снимки высокого пространственного разрешения в качестве основного источника качественного картографического материала.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Устименко, В. А. Городская собственность и городское хозяйство [Текст] / В. А. Устименко, НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2006. – 352 с.
2. Мартин, А. Г. Розмежування земель державної та комунальної власності: організаційно-методичний механізм [Текст] / А. Г. Мартин, А. І. Підручний // Землеустрій і кадастр. – 2008. – № 3. – С. 26–36.

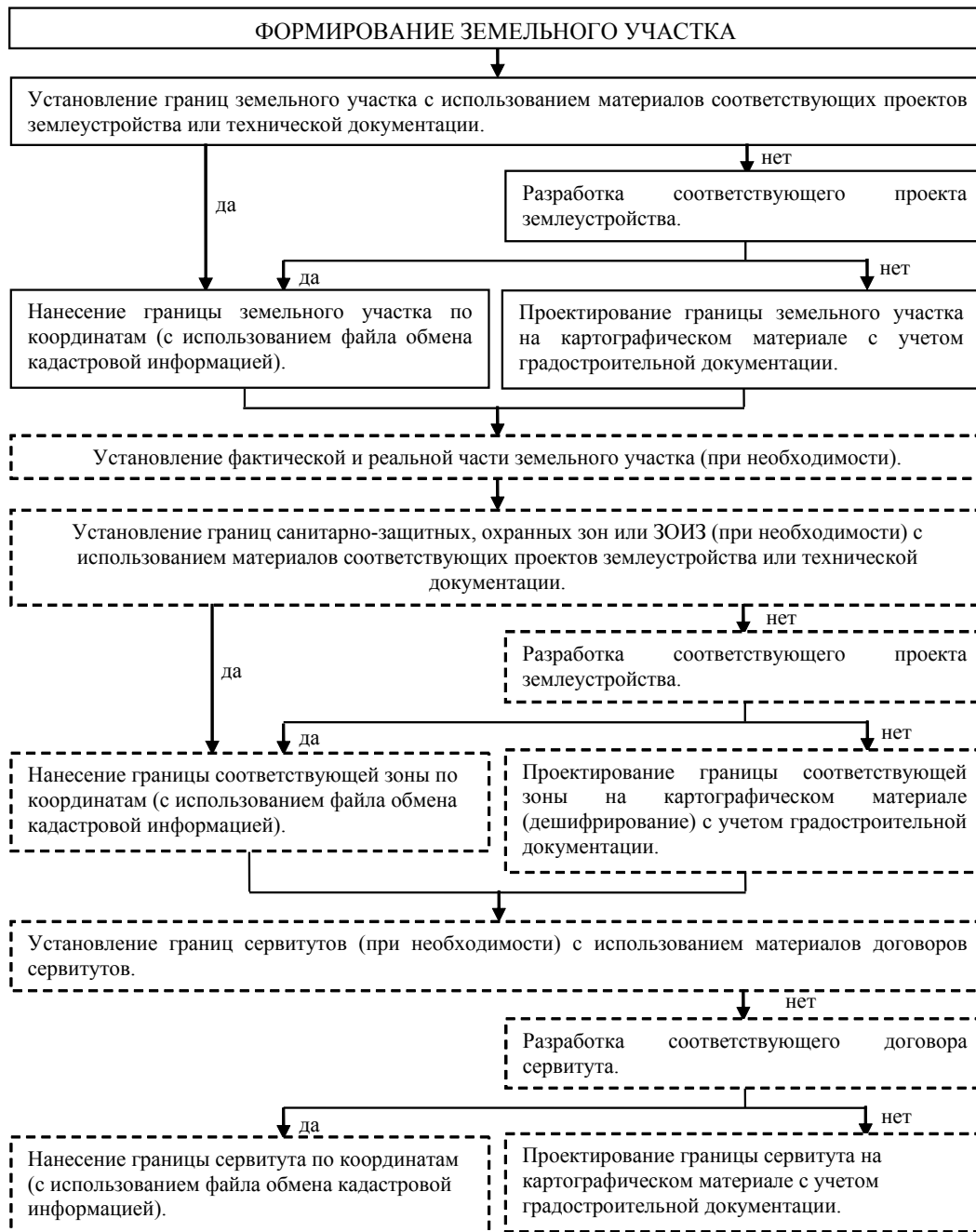


Рисунок 4 – Общая схема формирования земельного участка.

3. Бухальська, Т. В. Формування організаційно-інституційної моделі розмежування земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів [Текст] / Т. В. Бухальська // Геодезія, картографія і аерофотознімання. – 2011. – Вип. 75. – С. 143–149.
4. Мірошніченко, А. М. Чи є в Україні землі комунальної власності? [Текст] / А. М. Мірошніченко, А. І. Ріпенко // Адвокат. – 2012. – № 2(137). – С. 6–10.
5. Нікітенко, В. Розмежування земель державної та комунальної власності – актуальне питання земельного права [Текст] / В. Нікітенко // Землевпорядний вісник. – 2013. – № 5. – С. 45–47.
6. Зарщиков, А. В. Понятие и источники формирования муниципальной собственности на землю в Российской Федерации [Электронный ресурс] / А. В. Зарщиков // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – Вып. 3. – С. 40–46. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-istochniki-formirovaniya-munitsipalnoy-sobstvennosti-na-zemlyu-v-rossiyskoy-federatsii>.
7. Митрофанова, Е. И. Формирование коммунальной собственности в новых условиях ведения государственного земельного кадастра [Текст] / Е. И. Митрофанова, М. О. Пиличева // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: гірничо-геологічна. – 2013. – № 1(18). – С. 253–262.

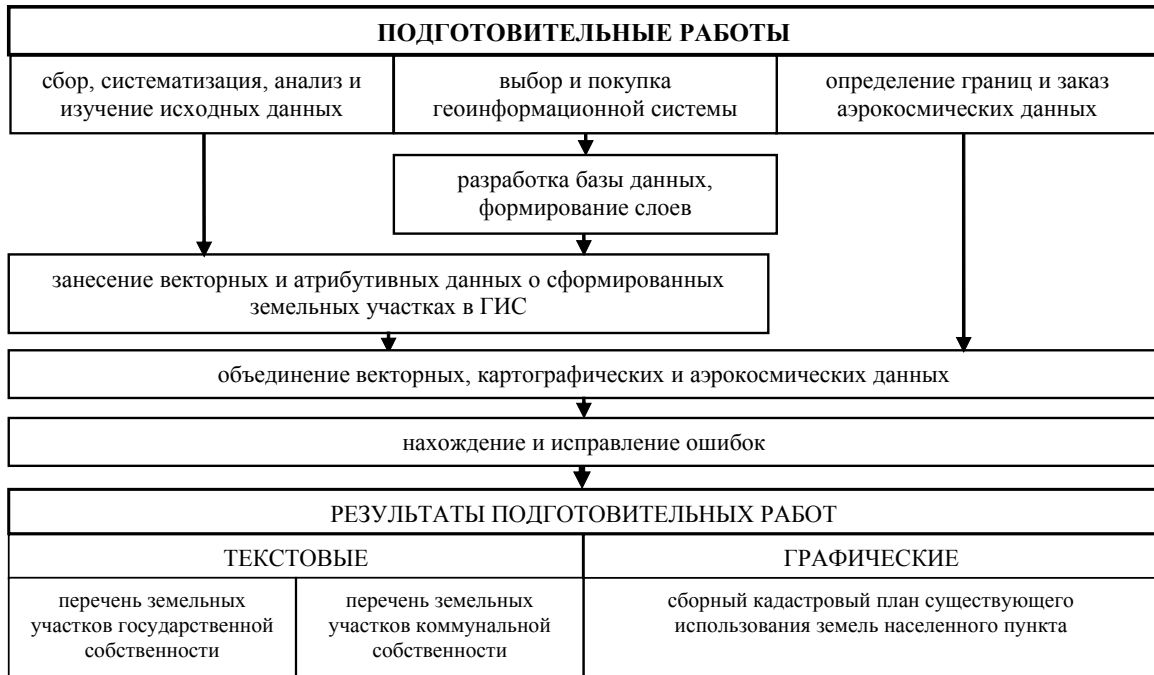


Рисунок 5 – Подготовительный этап разработки проекта землеустройства по упорядочиванию территорий населенного пункта.

8. Про внесення змін до наказу Мінагрополітики України від 10 травня 2012 року № 258 [Текст] : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25.01.2013 № 40 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 13. – С. 80–84.
9. Пиличева, М. О. Исследование методов трансформирования космических изображений [Текст] / М. О. Пиличева // Наукові праці ДонНТУ. Серія гірничо-геологічна. – 2009. – Випуск 9(143). – С. 132–139.

Получено 27.03.2014

М. О. ПІЛІЧЕВА
СТРУКТУРНО-ЛОГІЧНА СХЕМА ФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ
КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ
 Донецький національний технічний університет

У статті зроблено аналіз землепорядної документації, необхідної для встановлення та визначення меж земельних ділянок комунальної власності як за межами, так і в межах населеного пункту. Розглянуто покрокову структурно-логічну схему розробки землепорядних проектів із зазначенням організаційних заходів та суб'єктів, що беруть участь в порядку взаємодії. Запропоновано виконання трьох основних етапів – підготовчі роботи, обґрунтування проектних рішень і винесення в натуру меж земельних ділянок – при розробці проектів впорядкування території населеного пункту з використанням ГІС і космічних знімків високої просторової здатності.

комунальна власність, проект землеустрою, формування земельної ділянки, реєстрація земельної ділянки, реєстрація права

MARYNA PILICHEVA
THE STRUCTURE-LOGICAL SCHEME OF THE FORMATION OF COMMUNAL
PROPERTY LANDS
 Donetsk National Technical University

The analyse of land management projects, necessary for establishing and defining the boundaries of communal land plots outside and within the boundaries of the settlements has been considered in the article. The stepwise structure-logical scheme of the land management projects design has been presented. The organizational arrangements and actors involved in the interaction have been considered. An implementation

of three main stages of the land management project of ordering the settlement – the preparation works, the justification of design decisions and the determination of land units boundaries on the terrain – using GIS and satellite images of high spatial resolution has been suggested.

communal property, land management project, formation of land plot, registration of property unit, registration of ownership

Пілічева Марина Олегівна – асистент кафедри геоінформатики та геодезії Донецького національного технічного університету. Наукові інтереси: питання формування та реєстрації форм власності на землю, використання космічних знімків для цілей землепорядкування та кадастру, питання взаємодії земельного та містобудівного кадастрів.

Пиличева Марина Олеговна – ассистент кафедры геоинформатики и геодезии Донецкого национального технического университета. Научные интересы: вопросы формирования и регистрации форм собственности на землю, применение космических снимков для целей землеустройства и кадастра, вопросы взаимодействия земельного и градостроительного кадастров.

Pilicheva Maryna – assistant, Geoinformatic and Geodesy Department, Donetsk National Technical University. Scientific interests: issues of formation and registration of land property units, the use of satellite images for land management and cadaster, issues of cooperation of land and urban cadasters.