

## ПРО ВІДВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

*Ключові слова: проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки, урбанізовані території.*

*Запропоновано переглянути (створити нові) нормативні вимоги у частині змістового наповнення, порядку розроблення, погодження, затвердження та впровадження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, розташованої у межах урбанізованих територій.*

*Предложено пересмотреть (создать новые) нормативные требования в части содержательного наполнения, порядка разработки, согласования, утверждения и внедрения проекта землеустройства об отводе земельного участка, находящегося в границах урбанизированных территорий.*

*It is proposed to reconsider (to create new) normative requirements regarding semantic fillings, order of projecting, coordination, statement and introduction of the project of land management, about allotment of the land plot, that is situated in border of urban territories.*

**Постановка проблеми.** Поняття про землеустрій законом [2] визначається як сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил. Тут же зазначено, що землеустрій проводиться в обов'язковому порядку на землях усіх категорій незалежно від форми власності в разі надання, вилучення (викупу), відчуження земельних ділянок за проектом землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

**Зв'язок з науковими і практичними завданнями.** Визначення способів і методів освоєння (переосвоєння) земельних ділянок у межах урбанізованих територій здійснюється відповідно до законодавчих та підзаконних правових норм різної відомчої належності.

Так склалося, що способи набуття прав на земельні ділянки, розташовані у межах населених пунктів, визначаються нормами як земельного, так і містобудівного законодавства. При цьому зміст процесуальних норм різних галузей права, що регулюють порядок набуття та реалізації прав на земельні ділянки, у частині розмежування повноважень фахівців із землеустрою та архітектури і містобудування, не дає змоги чітко і однозначно їх трактувати.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Оцінки сучасного стану організації планування та використання територій населених пунктів фахівцями різних галузей знань приблизно однакові. Так, фахівці вищої кваліфікації в галузі землеустрою Л.Я. Новаковський та В.О. Леонєць зазначають, що «у чинному земельному законодавстві не приділено належної уваги земельним відносинам на території населених пунктів, насамперед у містах, де існує найбільше протиріч в організації землекористувань» [10]. Не менш відомий фахівець у галузі просторової організації містобудівних систем М.М. Габрель зауважує, що «між містобудівною та землевпорядною діяльністю існує не відрегульоване у правовому та професійному відношенні поле. Це шкодить державним, місцевим та приватним інтересам...» [9].

Наведене свідчить про наявність невирішених проблем в частині нормативно-правового та методичного забезпечення землеустрою урбанізованих територій взагалі і технологічних вимог до розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, розташованих у межах населених пунктів, зокрема.

Розроблений у 1999 р. «Еталон проекту відведення земельної ділянки юридичним та фізичним особам для будь-яких потреб», еталоном, що встановлює єдині вимоги до процедури розроблення і змістовного наповнення даного виду землевпорядної документації, назвати не можна. Цей документ не затверджений наказом Держкомзему, отже, не зареєстрований у Мін'юсті, а згідно з вимогами [6] «міністерства, інші центральні органи виконавчої влади направляють для виконання нормативно-правові акти лише після їх державної реєстрації та офіційного опублікування. У разі порушення зазначених вимог нормативно-правові акти вважаються такими, що не набрали чинності і не можуть бути застосовані».

Постанова КМУ №677 від 26.05.2004р. [5], без сумніву, є нормативним актом. Але не зважаючи на гучну назву, не містить бодай переліку складових частин, що мають формувати цілісний проект. Однак саме на зазначену постанову посилається законодавець у частині визначення порядку розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок.

Таким чином, можна констатувати, що питання типової (взірцевої) форми і змісту одного з важливих видів документації із землеустрою, а саме проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, зокрема розташованої у межах населеного пункту, де-факто нормативно не врегульоване.

**Постановка завдання.** На підставі аналізу змісту вимог і норм чинного земельного і містобудівного законодавства обґрунтувати необхідність нормативного врегулювання порядку розроблення, погодження та затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, розташованої у межах населеного пункту.

**Виклад основного матеріалу.** Нормами чинного Земельного кодексу України (далі – кодекс) [1] встановлене категорійне поняття «межі населених пунктів», хоча у переліку категорій земель така назва відсутня.

Законодавством встановлено, що принаймні вирішення питань щодо формування земельної ділянки як об'єкта земельно-кадастрового обліку та зміни категорії земельної ділянки відбувається у спосіб, передбачений проектом землеустрою щодо її відведення. Така вимога слушна, оскільки «метою землевпорядного проектування є досягнення сталого розвитку територій, економічно обґрунтованих форм використання землі і простору, узгоджених з довкіллям і суспільними інтересами» [11].

Як видається, мета благородна і доволі відповідальна, хоча законодавчі норми, що регламентують порядок її досягнення, містять неузгодженості, причому системного характеру. Так, норма закону [2] встановлює «порядок складання проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок», а кодекс [1] та постанова КМУ [5] – «порядок розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок».

Якщо керуватися вимогами згаданого «Еталона», яким визначений доволі значний зміст проекту відведення земельної ділянки, то можна дійти висновку, що проект землеустрою дійсно складають, оскільки проектні рішення фахівця із землеустрою у зазначеному переліку практично відсутні.

Але, враховуючи що «землевпорядний проект - це сукупність документів (розрахунків, креслень тощо) зі створення нових форм устрою (улаштування) землі, їх економічного, технічного, екологічного та правового обґрунтування, які забезпечують організацію раціонального використання землі...» [11], то проект землеустрою відведення земельної ділянки таки необхідно розробляти. До того ж закон [2] визначає, що проект землеустрою являє собою «сукупність нормативно-правових, економічних, технічних документів щодо обґрунтування заходів з використання та охорони земель, які передбачається здійснити протягом 5-

10 і більше років», а розробник проекту наділений правом авторського нагляду за правильністю реалізації заходів, передбачених проектом. Якщо ж у результаті авторського нагляду виявиться, що розроблених у проекті заходів не дотримуються, розробник проекту має право «вимагати зупинення робіт, що виконуються з порушенням документації із землеустрою і призводять до нецільового використання земель та їх псування» [2].

Кодексом встановлено, що «використання земель житлової та громадської забудови здійснюється відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням будівельних норм, державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови» [1]. Але, на відміну від попереднього класифікатора, у якому визнавалася категорія земель населених пунктів, що охоплювала всю територію населеного пункту, чинне законодавство як окрему категорію визначає землі житлової і громадської забудови, які охоплюють лише частину населеного пункту. Проте генеральний план та інша містобудівна документація розробляється на весь населений пункт, що зумовлює, принаймні у частині визначення способів використання земельних ділянок у межах населених пунктів всіма землевласниками та землекористувачами, необхідність дотримуватися містобудівних рекомендацій та обмежень, визначених містобудівною документацією.

Законом [3] встановлено, що «режим забудови та іншого використання земель, визначених для містобудівних потреб, встановлюється у генеральних планах населених пунктів або місцевих правилах забудови». У разі відсутності зазначеної містобудівної документації містобудівні умови і обмеження забудови земельних ділянок встановлюють на підставі містобудівного обґрунтування. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження і затвердження містобудівного обґрунтування нормативно визначено [7].

Містобудівним законодавством визначено, що «містобудівне обґрунтування - вид містобудівної документації, в якому відповідно до державних будівельних та інших норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації визначаються містобудівні умови і обмеження забудови земельної ділянки (об'єкта будівництва), обов'язкові для врахування при відведенні земельної ділянки». Тобто законодавець наголошує, що містобудівне обґрунтування не є складовою частиною документації із землеустрою, натомість лише «режим забудови та іншого використання земель, визначених для містобудівних потреб, враховується при розробленні землевпорядної документації» [3]. Подібну норму містить

й інший закон [4]: «Регулювання земельних відносин у містобудуванні здійснюється відповідно до земельного законодавства».

Проте цитовані вище законодавчі акти містять й інші норми, що мало кореспондують з раніше викладеним. Зокрема, у законі [3] зазначено, що «основними завданнями планування і забудови територій є:... визначення, вилучення (викуп) і надання земельних ділянок для містобудівних потреб на основі містобудівної документації в межах, визначених законом», у постанові КМУ [4] вказано, що «містобудівна документація є основою для:... підготовки вихідних даних для розробки землевпорядної документації»

Мабуть, подібну практику (хочеться вірити, що не навмисно), допускають тому, що «чинне земельне законодавство, як і попередні, основну увагу приділяє регулюванню земельних відносин на землях сільськогосподарського призначення, включаючи сільські населені пункти» [10]. Таке ставлення фахівців із землеустрою до земель міст під час проведення сучасної земельної реформи спричинилося до помилкових дій, іноді доволі суттєвих. Для наочності достатньо навести зміст лише одного документа, яким фактично надано дозвіл на передачу у приватну власність земельних ділянок у межах червоних ліній. Причому тут же зазначено, що «при необхідності для державних або громадських потреб приватизовані земельні ділянки вилучаються шляхом викупу...» [8]. І це при тому, що «у більшості розвинутих країн, особливо у великих містах, приймаються різні обмеження для , подальшої приватизації землі та здійснюється поступовий її викуп муніципальною владою» [10]. Як найвище «досягнення» у частині порушеного питання можна відзначити, що «відведення земель часто-густо здійснюється за відсутності розробленої та затвердженої містобудівної документації,... це нерідко призводить до здійснення хаотичної та не завжди обґрунтованої забудови міських територій» [10].

Не дивно, що за таких обставин питання про визначення і реалізацію пріоритетів і вимог земельного та містобудівного законодавства під час розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки може мати різні варіанти вирішення за умови подібності, а іноді і повної тотожності вихідних умов. Про вплив (у близькій і віддаленій перспективі) на довкілля у запропонованих проектом для реалізації на практиці варіантах використання відведеної земельної ділянки взагалі не йдеться.

**Висновки.** Наведений аналіз законодавчого регулювання у частині унормування порядку розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, розташованої у межах урбанізованих територій, зокрема у місті, засвідчує наявність прогалин у правовому полі. Такий

стан, з одного боку, вносить деструктивні тенденції у взаємовідносинах фахівців із землеустрою та містобудування й архітектури під час вирішення питань щодо можливих способів використання територіальних ресурсів міста, з другого – унеможливило реалізацію законодавчих норм щодо забезпечення раціонального використання земель, їх сталого розвитку та дотримання умов екологічної безпеки територій.

З метою усунення зазначених недоліків необхідно із залученням, за галузевим принципом науковців і практиків розробити імперативні нормативні вимоги щодо розмежування, за галузевим та адміністративним поділом, владних та професійних повноважень у процесі розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у межах урбанізованих територій, змістового наповнення, порядку погодження та затвердження самого проекту, порядку здійснення авторського нагляду за реалізацією заходів, передбачених проектом, тощо.

### Література

1. *Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. №2768.*
2. *Про планування і забудову територій: Закон України від 20.04.2000 р. № 1699.*
3. *Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 р. №2780.*
4. *Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок: Постанова КМУ від 26.05.2004 р. №677.*
5. *Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 28.12.1992 р. №731*
6. *Склад, зміст, порядок розроблення, погодження і затвердження містобудівного обґрунтування: ДБН Б 1.1-4-2002. – К.: Держбуд України, 2002.*
7. *Щодо дотримання вимог законодавства про передачі у приватну власність земельних ділянок в межах «червоних ліній»: вказівка Держкомзему від 15.07.97 р. №39.*
8. *Габрель М.М. Просторова організація містобудівних систем / М.М. Габрель. – К.: А.С.С, 2004.-400 с.*
9. *Новаковський Л.Я. Удосконалення земельних відносин у містах / Л.Я. Новаковський. – К.: Урожай, 2006. - 144 с.*
10. *Третяк А.М. Землевпорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій: навч. посіб. – К.: ЦЗРУ, 2008. – 576 с.*