

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УМОВАХ НОВИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Капінос Н.О., аспірантка*,

Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління

E-mail: nnieso@ukr.net

Розкрито методологічні проблеми узгодження містобудівного та землепорядного планування розвитку землекористування на місцевому рівні в умовах нових земельних відносин і децентралізації влади.

Ключові слова. *Планування розвитку землекористування, землеустрій на місцевому рівні, містобудівна та землепорядна документація.*

Постановка проблеми.

Кардинальні зміни земельних відносин, які склались за період здійснення земельної реформи в незалежній Україні і нові соціально-економічні і природоохоронні проблеми визначили новий характер і зміст землеустрою. У період земельної реформи в Україні перед землеустроєм постали нові завдання, які орієнтовані на здійснення земельної політики держави і кардинальну зміну земельних відносин. Відповідно, перед землеустроєм постали нові завдання [1]

Сьогодні при проведенні заходів щодо децентралізації влади виникли нові об'єкти землеустрою - території об'єднаних територіальних громад для яких необхідно визначити перспективу організації використання та охорони земель та інших природ-

них ресурсів. Разом з тим, чинне земельне законодавство відповіді на це завдання не дає. Натомість є спроба унормування питань, пов'язаних з підвищенням якості розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації), встановленням порядку розроблення планів об'єднаних територіальних громад, введенням місцевих правил регулювання забудови для встановлення порядку планування, забудови та іншого використання територій та об'єктів, вдосконаленням проведення громадських слухань для врахування громадських інтересів та зняття напруги при плануванні територій і будівництві об'єктів.

Разом з тим, містобудівна документація не вирішує проблем перспективного розвитку із організації використання та охорони земель і

* Науковий керівник доктор економічних наук, професор Третяк В.М.

інших природних ресурсів. Також є необхідність розмежувати об'єкти територіального містобудівного планування і землеустрою. Це обумовлено тим, що містобудівні регламенти охоплюють в основному дві категорії земель (*населених пунктів; промисловості, транспорту, зв'язку та іншого призначення*), не рахуючи земель сільськогосподарського призначення, де розміщуються об'єкти капітального будівництва. Разом з тим вони складають по Україні всього 4,2% загальної території. Для решти семи категорій земель (сільськогосподарського призначення, лісового, водного фондів, природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого призначення) планування використання земель та їх охорони повинно здійснюватися на основі землепорядної документації.

Основною метою статті є дослідження методологічних проблем узгодження містобудівного та землепорядного планування розвитку землекористування на місцевому рівні в умовах нових земельних відносин і децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу.

Оскільки чинне законодавство передбачає можливість планування раціонального використання земель та їх охорони на основі містобудівної та землепорядної документації, нами розглянута необхідність взаємопов'язаної і інформаційно узгодженої розробки схем територіального планування зі схемами і проектами землеустрою на місцевому рівні.

Логічно-сміслова модель містобудівного та землепорядного планування (проекування) в системі управління земельними ресурсами для цілей територіального плануван-

ня розвитку землекористування сільських територій наведена на рис. 1.

Як видно з рис. 1, основні цілі і завдання при плануванні розвитку землекористування сільських територій в схемах територіального планування і землеустрою на рівні сільського адміністративного району взаємопов'язані.

Проте, в межах населених пунктів містобудівна і землепорядна документація дуже розпорошена і переплітається у вирішенні конкретних завдань. Розглянемо більш детально їх мету та зміст.

Містобудівна документація визначена законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [2]. Так статтею 2 «Планування і забудова територій» визначено, що планування і забудова територій це діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає крім містобудівних завдань землепорядні: 1) обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; 2) взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій; 3) визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів; 4) встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності.

Статтею 16 «Планування територій на місцевому рівні» визначено, що планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів територій.



Рисунок 1. Логічно-смыслова модель містобудівного та землевпорядного проектування в системі територіального планування розвитку землекористування сільських територій

Відповідно до положень статті 17, генеральний план населеного пункту є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. Невід'ємною частиною генерального плану населеного пункту є план земельно-господарського устрою цього населеного пункту.

Відповідно до положень статті 18 закону України «Про містобудівну діяльність», план зонування території розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ), плану земельно-господарського устрою та містобудівного кадастру з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон. Невід'ємною складовою плану зонування території (у складі генерального плану чи окремо) є проект землеустрою щодо впорядкування території населеного пункту. План зонування території розробляється з метою створення сприятливих умов для життєдіяльності людини, забезпечення захисту територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання надмірній концентрації населення і об'єктів виробництва, зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, охорони та використання територій з особливим статусом, у тому числі ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини, а також земель сільськогосподарського призначення і лісів. План зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови, ландшафтної організації території. Зонування території здійснюється з дотриманням крім містобудівних також і землевпорядних

таких вимог: встановлення для кожної зони умов та обмежень з визначенням видів використання земельних ділянок та об'єктів нерухомості; узгодження меж зон з межами територій природних комплексів, смугами санітарно-захисних, санітарних, охоронних та інших зон обмеженого використання земель, червоними лініями.

На відміну від містобудівного планування, яке має чітку свою структуру, землевпорядне планування на місцевому рівні не можна охарактеризувати такою чіткістю. Зокрема, структура і зміст планування використання земель визначені главою 30 Земельного кодексу України [3]. Вона включає загальнодержавні програми використання та охорони земель (ст. 177), регіональні програми використання та охорони земель (ст. 178), природно-сільськогосподарське районування земель (ст. 179), зонування земель (ст. 180), яке здійснюється відповідно до закону і який на даний час відсутній.

Разом з тим, статтею 182 «Мета землеустрою» Земельного кодексу України [3] визначено, що мета землеустрою полягає в забезпеченні раціонального використання та охорони земель, створенні сприятливого екологічного середовища та поліпшенні природних ландшафтів. Статтею 183 земельного кодексу визначено основні завдання землеустрою, до яких віднесено:

- а) реалізація політики держави щодо науково обґрунтованого перерозподілу земель, формування раціональної системи землеволодіння і землекористувань з усуненням недоліків у розташуванні земель, створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем;
- б) інформаційне забезпечення правового, економічного, екологічного і містобудівного механізму регулю-

вання земельних відносин на національному, регіональному, локальному, господарському рівнях шляхом розробки пропозицій по встановленню особливого режиму і умов використання земель;

в) встановлення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, територій з особливим природоохоронним, рекреаційним і заповідним режимами, меж земельних ділянок власників і землекористувачів;

г) здійснення заходів щодо прогнозування, планування, організації раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях;

г) *організація територій сільськогосподарських підприємств із створенням просторових умов, що забезпечують еколого-економічну оптимізацію використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, впровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення співвідношення і розміщення земельних угідь, системи сівозмін, сінокосо- і пасовищезмін;*

д) розробка системи заходів по збереженню і поліпшенню природних ландшафтів, відновленню і підвищенню родючості ґрунтів, рекультивациі порушених земель і землюванню малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення і заболочення, ущільнення, забруднення промисловими відходами і хімічними речовинами та інших видів деградації, по консервації деградованих і малопродуктивних земель, попередженню інших негативних явищ;

е) організація територій несільськогосподарських підприємств, організацій і установ з метою створення

умов ефективного землекористування та обмежень і обтяжень у використанні земель.

Таким чином, планування розвитку землекористування на місцевому рівні відноситься до сфери землеустрою.

Розділ V «Землеустрій на місцевому рівні» закону України «Про землеустрій» [4] визначає такі види документів, що мають відношення до планування розвитку землекористування на місцевому рівні: Проекти землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій (ст. 49), Проекти землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв) (ст. 49-1), Проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб (ст. 51), Проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь (ст. 52), Проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів (ст. 53).

Разом з тим, відсутні такі види документів із землеустрою щодо планування розвитку землекористування на місцевому рівні як:

- місцеві програми використання і охорони земель, схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель по відношенню до територій рад і населених пунктів;

- проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населених пунктів;

- проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського

призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів;

- проекти землеустрою щодо створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань.

Як показує аналіз земельного законодавства, система землевпорядних дій включає прогнозування, планування, проектування та здійснення землеохоронних заходів. Комплексний характер природоохоронних заходів, необхідність аналізу змін, що проводяться у використанні земель і їх якісний стан, пошук найбільш ефективних напрямків охорони земель, використання трудових і грошово-матеріальних ресурсів викликають потребу в спеціальних прогнозних розробках, цільових загальнодержавних і регіональних програмах використання і охорони земель. Основне завдання прогнозів - дати вичерпний науковий аналіз стану та тенденцій розвитку різних негативних процесів (*ерозії, опустелювання, засолення, заболочування, втрат ґрунтової родючості і т.п.*) і на цій основі запропонувати і оцінити різні шляхи охорони земель і інших природних ресурсів та організації їх раціонального використання. Прогнозні опрацювання повинні служити головної інформаційною базою для розробки місцевих програм використання та охорони земель, що визначають пріоритетні напрямки в охороні земель і поліпшення землекористування. На відміну від прогнозів ці програми повинні представляти собою ув'язаний за ресурсами, в тому числі за джерелами фінансування, виконавцями і термінами здійснення, повний комплекс соціально-економічних, виробничих, природоохорон-

них, організаційно-господарських, науково-дослідних і інших заходів. За характером їх слід поділяти на програми захисту земель від ерозії, боротьби з опустелюванням, підвищення родючості ґрунтів, консервації деградованих земель, здійснення природоохоронних заходів і т.п. Для ув'язки системи заходів з охорони землі з перспективами розвитку різних галузей господарства, формування різноманітних форм землеволодінь і землекористувань з урахуванням здійснення природоохоронних заходів необхідно розробляти схеми використання та охорони земельних ресурсів або схеми землеустрою. Вони повинні бути основними передплановими і передпроектними землевпорядними розробками і давати основу для поетапного планування та здійснення заходів з охорони і раціонального використання землі і інших природних ресурсів.

В цьому зв'язку А.М. Третьяком та В.М. Другак [5] запропонований в системі землеустрою метод еколого-ландшафтного землеустрою. Разом з тим, планування розвитку землекористування через розроблення документації із землеустрою не завжди (*в своїй більшості*) не узгоджується із системою природоохоронного планування, яке базується на еколого-ландшафтному плануванні.

Зокрема, відповідно до статті 15 «Схеми формування екомережі» закону України «Про екологічну мережу України» [6], проектування екомережі здійснюється шляхом розроблення регіональних схем формування екомережі областей, а також місцевих схем формування екомережі районів, населених пунктів та інших територій України. До об'єктів екомережі відносяться території та об'єкти природ-

но-заповідного фонду, водного фонду, лісового фонду, сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання (пасовища, сіножаті) тощо.

Отже, для обґрунтованого вирішення питань сталого розвитку землекористування сільських територій необхідно одночасно і технологічно взаємопов'язано розробляти схеми територіального планування, схеми землеустрою та схеми формування екомережі в межах територій рад.

В цьому зв'язку, нами пропонується змінити ідеологію (*концепцію*) територіального планування розвитку землекористування, направивши її на першочергове вирішення землевпорядних задач в складі документації із землеустрою на територію рад, в тому числі об'єднаних територіальних громад, у якій повинні: оцінити земельно-ресурсний та інший природно-ресурсний потенціал території; пов'язати і узгодити територіальні та земельно-майнові інтереси держави і територіальних громад, населення та бізнесу, дати пропозиції щодо вдосконалення місцевих систем і моделей землекористування; встановити збалансоване використання властивостей землі як природного об'єкта, природного ресурсу і нерухомого майна.

Вивчення зарубіжного досвіду [7, 8] територіального планування і землевпорядного проектування, дозволило систематизувати різні види містобудівної і землевпорядної документації щодо планування використання та охорони земель в сільській місцевості та на урбанізованих територіях (рис. 2).

Як видно із рис. 2 в європейських країнах узгоджується містобудівне, ландшафтне та інше спеціальне планування із землевпорядним.

Таким чином, доказом необхідності удосконалення територіаль-

но-просторового планування розвитку землекористування є той факт, що підвищення ефективності управління землекористуванням сформованого на різних правах на землю та інші природні ресурси в системі землеустрою прямо пропорційно підвищенню фінансової, соціально-економічної та екологічної стійкості (*збалансованості*) територіальної громади. За час проведення земельної реформи кількість рад в Україні зросла, кількість населених пунктів зменшилася, в зв'язку з чим недоліки формування територій рад, що проводилося в ході реформи без необхідного землевпорядного забезпечення, почали проявлятися повсюдно. Відновити стійкість територій слід в рамках територіального планування, яке необхідно випереджати комплексом землевпорядних робіт. Цим обумовлено, що територія територіальної громади (*в межах сільської, селищної ради*) є найважливішим об'єктом сучасного землеустрою.

Висновок.

Таким чином, сьогодні, в умовах нових земельних відносин та децентралізації влади, виникла гостра необхідність змінити ідеологію (*концепцію*) територіального планування розвитку землекористування, направивши її на першочергове вирішення землевпорядних задач в складі документації із землеустрою на територію рад, в тому числі об'єднаних територіальних громад, у якій необхідно: оцінити земельно-ресурсний та інший природно-ресурсний потенціал території; пов'язати і узгодити територіальні та земельно-майнові інтереси держави, територіальних громад, громадян і бізнесу, дати

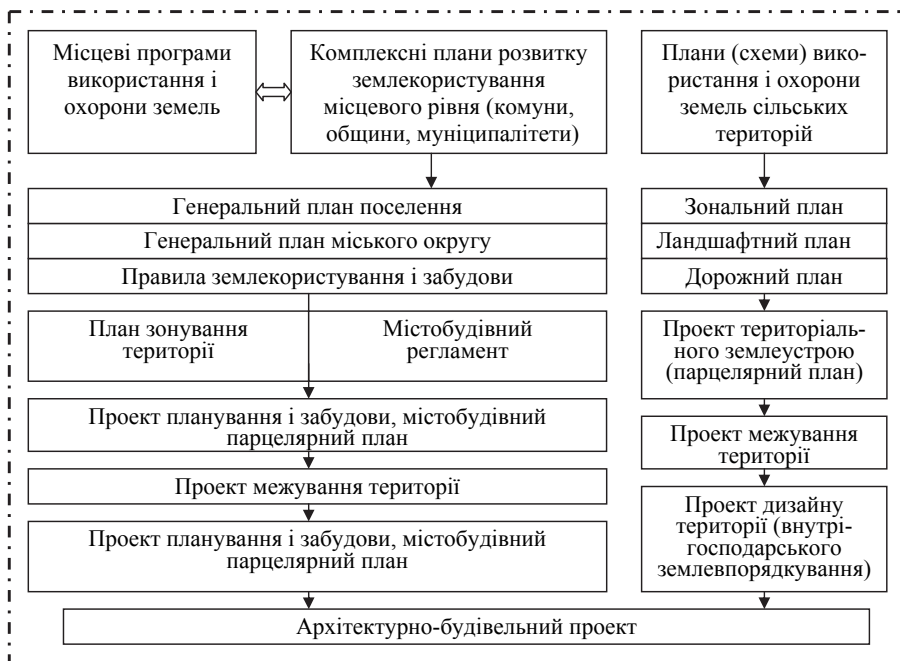


Рисунок 2. Логічно-смыслова узагальнена схема методологічного процесу територіального планування і землевпорядного проектування в зарубіжних країнах

пропозиції щодо вдосконалення місцевих систем і моделей землекористування; встановити збалансоване використання властивостей землі як природного об'єкта, природного ресурсу і нерухомого майна

Список використаних джерел

1. Третяк А.М., Третяк В.М., Третяк Н.А. Земельна реформа в Україні: тенденції та наслідки у контексті якості життя і безпеки аселення: [монографія] / А.М. Третяк, В.М. Третяк, Н.А. Третяк // під заг. ред. А.М. Третяка. – Херсон: Грінь Д.С., 2017. – 522 с.
2. Про регулювання містобудівної діяльності Верховна Рада України; Закон від 17.02.2011 № 3038-VI. (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 34, ст.343)
3. Земельний Кодекс України № 2768-III від 25.10.2001 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 3-4.
4. Про землеустрій: закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – 5 вересня. – С. 282.
5. Третяк А.М., Другак В.М., Гунько Л.А., Гетьманчик Л.П. Землевпорядне проектування: організація території сільськогосподарських підприємств методом еколого-ландшафтного землеустрою. Навчальний посібник. – Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2013. – 260 с.
6. Закон України «Про екологічну мережу України» 24 червня 2004 року N 1864-IV (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 45, ст.502.
7. Волков С. Н. Землеустройство. Т. 7. Землеустройство за рубежом. — М.: Колос. 2005. — 408 с.

8. Третяк А.М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія: Монографія. – Херсон: ОЛ-ДІ-ПЛЮС, 2013.– 488 с.

8. Tretiak AM Land Management in Ukraine: Theory, Methodology Monograph. - Kher-son: Alden-PLUS, 2013.- 488 p.

References

1. Tretiak AM, VM Tretiak, Tretiak NA Land reform in Ukraine: Trends and implications in the context of quality of life and safety aselennya [monograph] / AM Tretiak, VM Tretiak, NA Tretiak // under Society. Ed. AM Tretiak. - Kherson: Green DS, 2017. - 522 p.
2. On the regulation of urban development Parliament of Ukraine; Act of 17.02.2011 number 3038-VI. (Supreme Council of Ukraine (VVR), 2011, N 34, st.343)
3. Land Code of Ukraine № 2768-III dated 25.10.2001 // Supreme Council of Ukraine (VVR), 2002, N 3-4.
4. On Land Management: the law of Ukraine on May 22, 2003 № 858-IV // Supreme Council of Ukraine. - 2003. - № 36. - 5 September. - S. 282.
5. AN Tretiak, Druhak VM Gunko LA, LP Hetmanchuk Land Management Design: organization of the territory of agricultural enterprises by environmental and land management landscape. Tutorial. - Kher-son: Alden-PLUS, 2013. - 260 S.
6. Law of Ukraine "On ecological network of Ukraine" June 24, 2004 N 1864-IV (Su-preme Council of Ukraine (VVR), 2004, N 45, st.502.7. SN Volkov Land.
7. T. Zemleustroystvo abroad. - М .: Kolos. 2005. - 408 p.

N. Kapinos

METHODOLOGICAL PROBLEMS OF LAND USE PLANNING LOCALLY IN TERMS OF NEW LAND RELATIONS AND DECENTRALIZATION OF POWER

Methodological problems of coordination of urban and land use planning of land use at the local level in terms of new land relations and decentralization of power.

Keywords. *Planning of land use, land management at the local level, city planning and land use documentation.*

Капинос Н.А.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В УСЛОВИЯХ НОВЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

Раскрыты методологические проблемы согласования градостроительного и землеустроительного планирования развития землепользования на местном уровне в условиях новых земельных отношений и децентрализации власти.

Ключевые слова. *Планирования развития землепользования, землеустройство на местном уровне, градостроительная и землеустроительная документация.*