

Обґрунтовано роль і місце схем землеустрою в системі прогнозування та планування використання і охорони земель. Запропоновано методологічні підходи та порядок розробки схем землеустрою адміністративних районів, а також наведено модель реалізації прогнозних рішень.

Ключові слова: прогнозування, планування, схема землеустрою, раціональне використання земель, охорона земель, земельні відносини.

Йосип ДОРОШ,

доктор економічних наук,
ДП «Київський інститут землеустрою»

Михайло СТЕЦЮК,

кандидат економічних наук,
ДП «Київський інститут землеустрою»

УДК 332.2

МІСЦЕ І РОЛЬ СХЕМИ ЗЕМЛЕУСТРОЮ в системі прогнозування та планування використання і охорони земель

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Реалізація основних завдань реформування земельних відносин в Україні породила чимало проблем у сфері раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Це надмірне вилучення земель сільськогосподарського і лісгосподарського призначення для містобудівних потреб, безсистемна зміна цільового призначення земельних ділянок, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб (особливо у приміських районах), використання земель сільськогосподарського призначення без науково обґрунтованого розвитку форм та методів організації території, приватизація земельних ділянок у прибережних захисних смугах та інших охоронних зонах.

Безсистемність у перерозподілі земельних ресурсів пов'язана, по суті, із відсутністю такого основного механізму системи управління земельними ресурсами як прогнозування та планування використання і охорони земель.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питанням формування науково-теоретичної бази щодо прогнозування і планування використання земель, їхньої охорони, екологічно безпечного та економічно доцільного використання присвятили свої праці такі відомі вітчизняні та зарубіжні вчені як І.К. Бистряков, С.М. Волков, Д.С. Добряк, О.С. Дорош, П.Г. Казьмір, Л.Я. Новаковський, В.І. Нудельман, В.І. Семчик, А.М. Третяк, М.А. Хвесик та інші. Однак питання місця і ролі схем землеустрою у системі прогнозування та планування використання і охорони земель є маловивченими.

Мета дослідження — обґрунтувати місце і роль схем землеустрою в системі прогнозування та планування використання земельних ресурсів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Планування використання та охорони земель є первісною з-поміж решти функцій державного управління земельними ресурсами, оскільки прийняті у процесі її реалізації рішення визначають характер здійснення всіх інших функцій управління.

Планування використання та охорони земель являє собою діяльність уповноважених органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яка полягає у створенні та впровадженні перспективних програм (схем) використання та охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також у прийнятті на їх основі відповідних рішень.

До основних функцій планування відносяться: прогнозування, визначення цілей, моделювання, програмування.

Прогнозування у землеустрої — це наукове дослідження, яке включає всебічний аналіз і вивчення динаміки й фактичного стану використання земельних ресурсів, визначає потребу у земельних ресурсах для різних галузей економіки, виходячи із державних та регіональних стратегічних програм.

У низці розвинених країн світу, зокрема, США, Німеччині, Франції, Швейцарії, Швеції, Китаї — система планування землекористування, використання та охорони земель регулюється спеціальним законодавством. Особлива увага приділяється комплексним документам, які визначають стратегію землекористування, перспективи організації та облаштування території в межах адміністративно-те-

риторіальних одиниць базового рівня. Причому компетенція (права та обов'язки) центральних і місцевих органів влади та їх функції управління земельними ресурсами чітко диференційовані. На останні, як правило, покладаються обов'язкова розробка, узгодження, у тому числі з громадськістю, затвердження, актуалізація документів планування землекористування, а також забезпечення їх дотримання при прийнятті поточних управлінських рішень.

Зарубіжний досвід показує, що особлива необхідність у прогнозуванні і плануванні землекористування виникає в період економічних й земельних перетворень, пов'язаних із перерозподілом земельних ресурсів, поліпшенням та охороною земель, розміщенням об'єктів виробничого, житлового, дорожнього й іншого будівництва, формуванням нових землекористувань. Адже всі зміни, які відбуваються, закріплюються державною реєстрацією новостворених земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості, прав на них і угод з ними. Також реєструються зміни цільового призначення існуючих земельних ділянок.

Скасування або виправлення в подальшому неоправдананих управлінських рішень будуть пов'язані з великими матеріальними й моральними витратами.

Наукові підходи щодо прогнозування використання і охорони земель у нашій державі були започатковані ще за часів Радянського Союзу. Основним документом із землеустрою прогнозного характеру щодо перерозподілу та використання земель на перспективу була схема землеустрою. Одним із основоположників та ініціаторів розроблення схем землеустрою адміністративних районів на території України став професор О.Д. Шулейкін [7]. Він зазначав, що головними завданнями схем землеустрою мають стати прогнозування раціонального використання земель в усіх галузях місцевого господарства, створення умов щодо підвищення ефективності й продуктивності земель у сільському та лісовому господарствах, удосконалення організації території.

Зокрема, ним пропонувалося розробляти:

- рекомендації щодо раціонального використання й охорони земель у сільському і лісовому господарствах, підвищення їх продуктивності;
- заходи щодо виявлення та освоєння земель, придатних до залучення у сільськогосподарський обіг;
- пропозиції щодо найбільш доцільного економічного виділення земель для несільськогосподарських потреб;
- пропозиції щодо використання земель, порушених під час видобування корисних копалин і торфу;
- пропозиції щодо вдосконалення організації території;
- показники економічної ефективності запропонованих заходів.

З урахуванням цього було визначено і зміст Перспективної схеми землевпорядкування, яка б передбачала:

- аналіз сучасного стану і рівня використання земель;
- визначення потреби земельних ресурсів для різних галузей господарств;
- удосконалення організації території;
- розробку пропозицій з підвищення продуктивності сільськогосподарських земель;
- прогноз освоєння нових і поліпшення (рекультивациі) порушених земель;
- складання перспективного балансу використання земельних ресурсів з розробкою пропозицій щодо охорони земель і поліпшення ландшафтів;
- визначення економічної ефективності реалізації запропонованих заходів.

Розробниками схем землеустрою адміністративних районів в Українській РСР був республіканський проектний інститут землевпорядкування (Укрземпроект) та його філіали в кожній області. Основні роботи з розроблення схем землеустрою були виконані у 70-ті та на початку 80-х років минулого століття.

На нинішньому етапі розвитку земельних відносин в Україні за існування різних форм власності на землю виникають особливості щодо розробки планувальних та прогнозних документів у галузі використання й охорони земель.

Основною парадигмою прогнозних документів із землеустрою повинні стати удосконалення земельних відносин щодо створення сприятливих умов для сталого розвитку землекористування міських і сільських територій, сприяння розв'язанню екологічних та соціальних проблем села, розвитку високоефективного конкурентноспроможного сільськогосподарського виробництва, збереження природних цінностей агроландшафтів, врахування потреб у земельних ресурсах для розвитку інших галузей економіки (промисловості, транспорту, зв'язку тощо).

Правовою основою для прогнозування, планування використання та охорони земель є: Конституція України, Земельний кодекс України, Закони України «Про землеустрій», «Про охорону земель», «Про державний земельний кадастр», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Генеральну схему планування території України», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» тощо.

Планування використання й охорони земель здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях [3]. Місце схем землеустрою у структурі планувальної документації показано на логічно-смісловій схемі організаційно-інституціональної структури планування землекористування на різних ієрархічних рівнях (табл. 1).

Табл. 1

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ НА РІЗНИХ ІЄРАРХІЧНИХ РІВНЯХ УКРАЇНИ

Концепції та програми	Прогнози	Територіальне планування
НАЦІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ		
Концепція розвитку земельного устрою України. Державна програма розвитку земельного устрою України. Концепція розвитку земельних відносин в Україні на 2010-2015 роки. Державна програма розвитку земельних відносин в Україні на 2010-2015 роки. Концепція загальнодержавної програми використання та охорони земель на 2010-2015 роки. Загальнодержавна програма використання та охорони земель на 2010-2015 роки.	Генеральна схема землеустрою розвитку системи землекористування України. Схеми землеустрою або техніко-економічне обґрунтування розвитку землекористування автотранспорту. Схеми землеустрою чи техніко-економічне обґрунтування розвитку землекористування електричних мереж. Схеми землеустрою або техніко-економічне обґрунтування розвитку землекористування трубопровідного транспорту. Інші галузеві схеми. Генеральна схема формування екологічної мережі України.	Природно-сільськогосподарське, еколого-економічне, протиерозійне та інші види районування земель. Генеральний план використання й охорони земель України. Плани використання та охорони земель за категоріями і типами землекористування окремих галузей економіки.
РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ		
Регіональні програми розвитку земельних відносин на 2010-2015 роки. Регіональні програми використання та охорони земель на 2010-2015 роки. Програми використання та охорони земель за основними галузями на 2010-2015 роки.	Схеми землеустрою або техніко-економічне обґрунтування використання та охорони земель адміністративних районів і регіонів. Схеми формування екологічної мережі в регіонах України. Схеми землеустрою або техніко-економічне обґрунтування розвитку землекористування по основних галузях. Схеми рекультиватії порушених земель.	Природно-сільськогосподарське, еколого-економічне, протиерозійне та інші види районування (зонування) земель. Плани використання й охорони земель за їхніми категоріями регіону або окремих галузей економіки. Плани розвитку (зонування земель за їхніми категоріями і типами) землекористування територій адміністративних районів. План земельно-господарського устрою адміністративно-територіальної одиниці. План територіальних обмежень, обтяжень у використанні земель.
МІСЦЕВИЙ РІВЕНЬ		
Програми використання та охорони земель.	Схеми землеустрою і техніко-економічне обґрунтування використання та охорони земель сільських рад, міст, сіл, селищ.	Плани розвитку (зонування земель за їхніми категоріями та типами) землекористування в межах територій рад або їхніх груп. Плани територіальних обмежень, обтяжень у використанні земель в межах територій рад чи їхніх груп. План земельно-господарського устрою території населеного пункту.

У системі землевпорядної документації генеральні і регіональні схеми землеустрою адміністративно-територіальних одиниць, а також галузеві схеми землеустрою є передплановими і передпроектними документами, сполучною ланкою між плануванням і організацією використання та охорони земель на відповідному рівні і слугують подальшою основою для розроблення проектів землеустрою.

Схеми землеустрою, як зазначає А. М. Третяк, розробляються для обґрунтування територіального міжгалузевого перерозподілу земель, удосконалення системи землекористування, формування пропозицій щодо організації території регіону в цілому й окремих районів, заходів меліорації й охорони земель, створення умов розвитку регіональної шляхової мережі та інших елементів інженерної, соціальної і виробничої інфраструктури, охорони водних ресурсів, розміщення територій природно-заповідного фонду регіонального значення, територій рекреаційного та

оздоровчого призначення регіонального значення. Крім того, схеми землеустрою містять норми щодо оптимального співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісового й водного фондів для адміністративних сільських районів; норми оптимального співвідношення ріллі і багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ та земель під полезахисними лісосмугами в агроландшафтах [8].

Відповідно основним завданням схеми землеустрою адміністративно-територіального утворення як передпроектного і передпланового документа є обґрунтування вдосконалення розподілу земель з урахуванням розвитку земельних відносин в регіоні і відповідно до потреб різних галузей економіки у земельних ділянках, а також забезпечення комплексного і взаємопов'язаного виконання всіх запроектованих на території заходів регіонального та міжгалузевого рівнів.

Враховуючи вищезазначене, ми вважаємо, що на сучасному етапі розвитку земельних відносин інструментом, який би став науковою базою з використання земельних ресурсів, управління ними на перспективу, підставою для обґрунтування потреби в перерозподілі земель між різними галузями народного господарства, забезпечення потреб міста, промисловості, використання земель як територіального базису для розміщення інфраструктури, житлових, виробничих, господарських об'єктів, товарного та іншого сільськогосподарського виробництва, доцільності тих чи інших обмежень (обтяжень) охоронних зон, зон з особливим режимом використання тощо, є схема землеустрою.

Законодавством України, зокрема статтею 45 Закону України «Про землеустрій», визначено, що схеми землеустрою адміністративно-територіальних одиниць розробляються з метою визначення перспектив щодо використання та охорони земель, для підготовки обґрунтованих пропозицій у галузі земельних відносин, організації раціонального використання й охорони земель, перерозподілу земель з урахуванням потреби сільського, лісового та водного господарств, розвитку сіл, селищ, міст, територій оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення тощо.

На законодавчому рівні існують правові норми щодо розроблення схем землеустрою, але в нормативно-методичному плані необхідні певні напрацювання. Нами пропонується така структура та зміст схем землеустрою адміністративних районів:

- Розділ 1. Характеристика природних умов.
- Розділ 2. Сучасний стан використання земель.
- Розділ 3. Оптимізація землекористування.
 - 3.1. Оптимізація сільськогосподарського землекористування.
 - 3.1.1. Класифікація земель за придатністю для використання в сільському господарстві.
 - 3.1.2. Придатність ґрунтів орних земель для вирощування основних сільськогосподарських культур.
 - 3.1.3. Формування обмежень та обтяжень щодо використання земель сільськогосподарського призначення.
 - 3.1.4. Консервація деградованих та малопродуктивних земель.
 - 3.1.5. Оптимізація структури земельних угідь.
 - 3.2. Обґрунтування розмірів та потреб земель для розвитку населених пунктів.
 - 3.3. Перерозподіл земель між категоріями відповідно до екологічних вимог та господарських потреб.
 - 3.3.1. Урахування потреб земель для підприємств промисловості, транспорту, зв'язку, тощо.
 - 3.3.2. Визначення земель для розвитку територій природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

3.3.3. Перерозподіл земель для розвитку лісового та водного господарства.

- Розділ 4. Формування обмежень щодо використання земель.
- Розділ 5. Перспективи розвитку використання земель.
 - 5.1. Регулювання використання земель сільськогосподарського призначення.
 - 5.2. Регулювання використання земель несільськогосподарського призначення.
- Розділ 6. Вдосконалення державного управління земельними ресурсами.
 - 6.1. Планування використання та охорони земель.
 - 6.2. Розвиток системи землеустрою.
 - 6.3. Моніторинг та державний контроль за використанням і охороною земель.
- Розділ 7. Розгляд, погодження та затвердження схеми землеустрою.

Графічні матеріали:

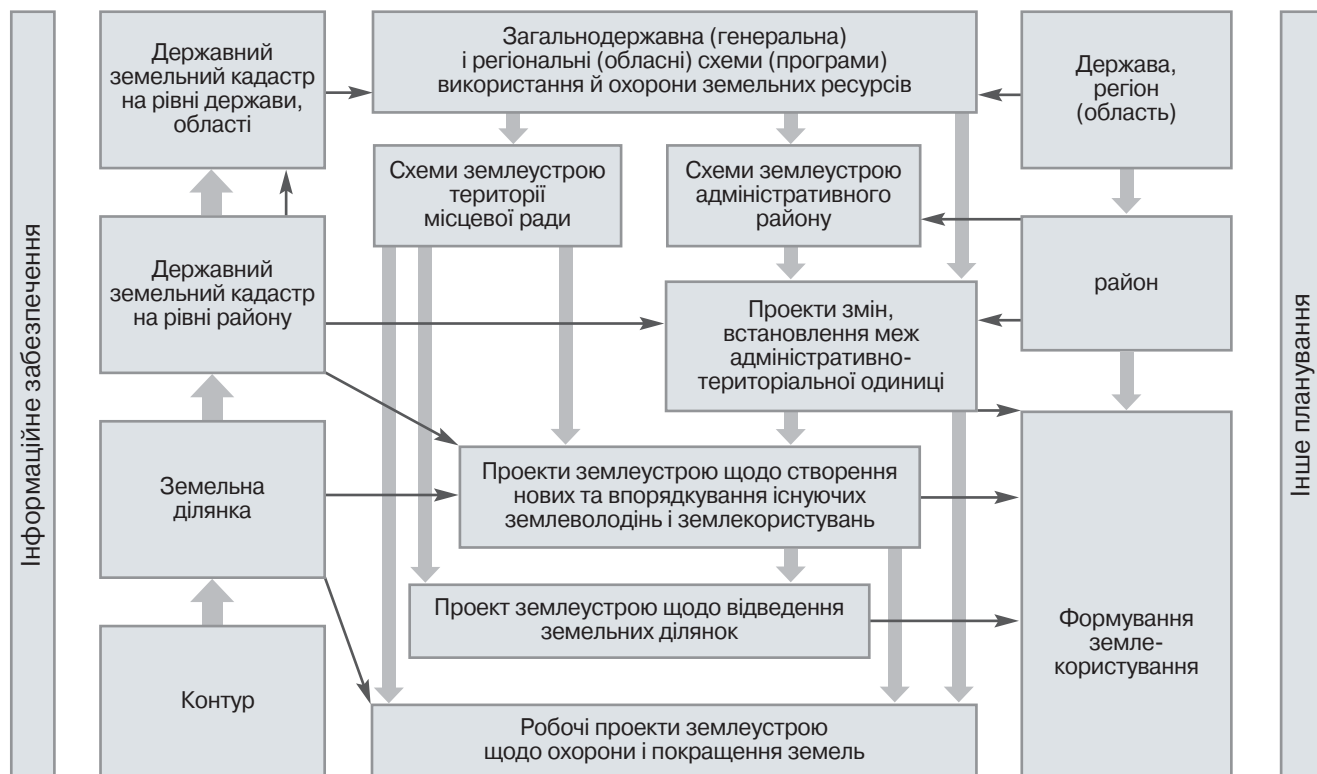
- 1) Креслення існуючого використання земель.
- 2) Креслення обмежень прав на земельні ділянки.
- 3) Креслення перспективних заходів щодо управління земельними ресурсами та їх використання.

При розробленні схеми землеустрою необхідно використовувати достовірну вихідну інформацію, зокрема, наявну документацію із землеустрою, дані з Державного земельного кадастру, матеріали ґрунтових обстежень, галузеві програми щодо використання та охорони земель, а також нормативно-правові акти та стандарти в галузі охорони навколишнього природного середовища, містобудування, санітарії тощо. Збір інформації, розробка схеми і реалізація її заходів повинна базуватися на загально-науковому принципі: від конкретного до загального та від загального до конкретного. Тобто, якщо вихідна інформація для аналізу ситуації збирається на місцях у рамках ведення Державного земельного кадастру від конкретної земельної ділянки до рівня всіх земель адміністративно-територіальної одиниці, то управлінські рішення в галузі державного регулювання землекористування будуються від формування концепції та стратегії підвищення ефективності використання й охорони земельних ресурсів (сталого землекористування) до планування (проектування, обґрунтування та ін.) конкретних заходів на місцях (на конкретних земельних ділянках і контурах), які здійснюються (реалізуються, освоюються, втілюються в життя) вже пізніше у процесі розроблення проектної і технічної документації із землеустрою.

Модель прогнозування використання і охорони земель та реалізація прогнозних рішень наведена на малюнку 1.

Мал. 1

МОДЕЛЬ ПРОГНОЗУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ТА РЕЛІЗАЦІЯ ПРОГНОЗНИХ РІШЕНЬ



ВИСНОВКИ

Схеми землеустрою у системі прогнозування та планування використання і охорони земель є основним прогнозним і передпроектним землевпорядним документом, який має дати відповідь на питання довгострокового (10 і більше років) розвитку землекористування територіальних одиниць із врахуванням інтересів держави, територіальних громад, громадян та бізнесу.

МЕСТО И РОЛЬ СХЕМЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В СИСТЕМЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Дорош Й., Стецюк М.

Предложены методологические подходы и порядок разработки схем землеустройства административных районов, а также приведена модель реализации прогнозных решений.

Ключевые слова: прогнозирование, планирование, схема землеустройства, рациональное использование земель, охрана земель, земельные отношения.

THE PLACE AND ROLE IN THE SYSTEM OF LAND MANAGEMENT SCHEMES FORECASTING AND PLANNING LAND USE AND PROTECTION

Dorosh Y., Stetsiuk M.

A methodological approaches and procedure development land management schemes of administrative units, and are implementing predictive model making.

Keywords: forecasting, planning, land management scheme, rational land use, land protection, land relations

Література

1. Волков С.Н. Землеустройство. Учебники и учебные пособия для студентов высших учебных заведений / С.Н. Волков. — М.: ГУЗ, 2013. — 992 с.
2. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д-ра. юр. наук, проф. Авер'янова В.Б. — К.: Юрінком інтер, 1998. — 423 с.
3. Дорош О.С. Теоретико-методологічні засади територіального планування землекористування : монографія / О. С. Дорош. — Херсон: Грін Д.С., 2012. — 434 с.
4. Земельне право України: підручник / за ред. О.О. Погрібного, І.І. Каракаша. — Вид. 2, перероб. і доп. — К.: Істина, 2009. — 600 с.
5. Ковтун О.М. Планування використання та охорони земель як функція державного управління у сфері земельних відносин / О.М. Ковтун // Часопис Академії адвокатури України. — 2010. — Ст. 1 — 5.
6. Помелов А.С. Структурирование земельных ресурсов и регулирование землепользования в Беларуси / А.С. Помелов. — Минск.: РУП Бел НИЦзем, 2013. — 528 с.
7. Професор Олександр Дмитрович Шулейкін — засновник Львівської землевпорядної школи (до 100 річчя від дня народження) / за заг. ред. П.Г. Казьміра. — Львів.: ЛІНАУ, 2013. — 60 с.
8. Третяк А.М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія: монографія, / А.М. Третяк. — Херсон: Грін Д.С., 2013. — 650 с.