

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;
ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 347.235:528.44](477)

БАЙКАЛОВ Я.Ю.

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КАДАСТРОВОГО ЗЕМЛЕУСТРОЮ
90-ТИХ РОКІВ ХХ СТОЛІТТЯ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена висвітленню основних аспектів розвитку кадастрового землеустрою в містах у період реформування земельних відносин. У статті проаналізовано етапи та проблеми кадастрового землеустрою в містах. Висвітлено головні чинники, що гальмують процес у регулюванні функціонального і раціонального розвитку міських територій. Визначено основні підходи до вирішення проблеми кадастрового землеустрою в містах. Розглянуто результати напрацьованої бази як важеля забезпечення функціонування державного управління земельними ресурсами і ринкової економіки в цілому.

Ключові слова: *реформування земельних відносин у містах, інвентаризація земель населених пунктів, кадастровий землеустрій, план землеволодіння або землекористування, кадастрова інформація, кадастрова справа, земельно-інформаційна та кадастрово-реєстраційна система, управління земельними ресурсами в населених пунктах, регулювання земельних відносин у населених пунктах, економічний стимул.*

Статья посвящена освещению основных аспектов развития кадастрового землеустройства в городах период реформирования земельных отношений. В статье проанализированы этапы и проблемы кадастрового землеустройства в городах. Освещены главные факторы, тормозящие процесс в регулировании функционального и рационального развития городских территорий. Определены основные подходы к решению проблемы кадастрового землеустройства в городах. Рассмотрены результаты наработанной базы как рычага обеспечения функционирования государственного управления земельными ресурсами и рыночной экономики в целом.

Ключевые слова: *реформирование земельных отношений в городах, инвентаризация земель населенных пунктов, кадастровое землеустройство, план землеводства или землепользования, кадастровая информация, кадастровое дело, земельно-информационная и кадастрово-регистрационная система, управление земельными ресурсами в населенных пунктах, регулирование земельных отношений в населенных пунктах, экономический стимул.*

The article is devoted to the main aspects of the development of cadastral land management in cities during the reform of land relations. The article analyzes the stages and problems of cadastral land management in cities. The main factors hindering the process in the regulation of functional and rational development of urban areas are highlighted. It is identified the main approaches to solving the problem of cadastral land management in cities are identified. The results of the accumulated base as a lever to ensure the functioning of state land administration and the market economy as a whole are considered.

Key words: *reformation of land relations in cities, land inventory of settlements, cadastral land management, plan of land tenure or land-use, cadastral information, cadastral case, land-information and cadastral registration system, management of land resources in cities, regulation of land relations in settlements, economic stimulus.*

Вступ. Право приватної, державної та комунальної власності на землю гарантується Конституцією України. Для його реалізації фізичним та юридичним особами необхідно провести підготовчі дії стосовно правових, технічних та методичних дій, за допомогою яких питання щодо права власності на землю було б конкретизоване.

В Україні налічується 30170 населених пунктів, з яких 1363 міста, що складає 4,5% їх загальної кількості. У містах, які займають порівняно невелику територію (2,2%), мешкає основний показник населення, причому більше 3,5 млн. є землекористувачі, що мають право приватизувати земельні ділянки. Цим правом вже скористалися 3,2 млн. громадян. Вищевикладене показує значну роботу з реформування земельних відносин у містах за край обмежених розмірах самих земельних ділянок.

Дослідженнями даної проблеми займалися сучасні науковці, серед них: Д.С. Добряк [1], І.Р. Михасюк [2], Л.Я. Новаковський [3], П.Т. Саблук [4], А.М.Третяк [5], М.М. Федоров [6], але тема не була повністю теоретично досліджена, тому потребує подальшої розробки.

Землеустрій у містах має в собі елементи механізму дій, які спрямовані на здійснення положень у сфері земельного законодавства з приводу раціональності і ефективності у використанні території, утворенні та задоволенні низки умов, які можуть виступати житлово-побутовими, виробничими, культурними, оздоровчими, санітарно-гігієнічними та іншими потребами населення за умов великого відсотку щодо збереження цілісності саме в навколишньому середовищі.

Постановка завдання. Мета статті полягає в дослідженні та аналізі проблем кадастрового землеустрою в містах у період реформування земельних відносин в населених пунктах, виявленні недоліків, що виникли під час інвентаризації земель на зазначених територіях, та запропонованні запровадження механізмів щодо вдосконалення регулювання кадастрового землеустрою в містах.

Результати дослідження. На період реформування земельних відносин у містах необхідно було законодавчо врегулювати процес розподілу земель за рахунок державної власності на державну та комунальну.

Процедура оформлення громадянами, підприємствами, установами, організаціями своїх прав на землю залишається недостатньо реалізованою.

Ситуація щодо підготовки і видачі правовстановлюючих документів залишається на тому ж рівні, проте другий раз продовжується термін дії пункту 6 постанови Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 р. № 563 XII «Про земельну реформу» [7].

Якщо в ті роки колективними сільськогосподарськими підприємствами отримано на право колективної власності на землю державні акти, проведено паювання земель колективної власності, ведеться реструктуризація колективних сільськогосподарських підприємств, запроваджуються нові форми господарювання на землі, відбувається створення нових організаційних структур, то процес земельної реформи в населених пунктах стримується як через суб'єктивні, так і через об'єктивні причини.

Приватизували свої земельні ділянки в містах лише 1971,3 тис. громадян із 3510,0 тис. [8]. Тільки 1,4 млн. громадян, станом на 01.04.99 одержали державні акти на право власності та право користування земельними ділянками, що становить 11,1% від загального числа кількості громадян (12621,1 млн.), які мають право на їх приватизацію.

Незадовільними залишаються темпи і обсяги видачі правовстановлюючих документів громадянам на право приватної власності на землю. Відсоток громадян, які отримали державні акти щодо права приватної власності на землю, від загального числа кількості громадян, що мають на це право, становить: в Автономній Республіці Крим – 4,4, Одеській області – 5,0, Харківській – 5,8, Херсонській – 5,9, м. Києві – 6,3.

Невирішеними є не лише питання коштів на реалізацію зазначених робіт, але й також наявність організаційних і нормативно-технічних проблем.

Через зазначені причини проведені роботи щодо інвентаризації земель населених пунктів і особливо міст не дали очікуваних результатів, їх ефективність складає 20–70%.

У населених пунктах такі умови реформування земельних відносин не відповідали вимогам, встановленим у той період

Роботи з інвентаризації земель у населених пунктах, що проводилися згідно з відомчими нормативними документами Керівного технічного матеріалу з інвентаризації земель населених пунктів (наземні методи), мають значні недоліки.

Дотримання положень Керівного технічного матеріалу призвело до трудомісткості та низької ефективності проведених робіт.

Положення за земельно-кадастровою інвентаризацією земель населених пунктів, зареєстроване в Мін'юсті України 31.10.97 № 522/2326, неповною мірою відповідає сучасним вимогам.

Питома вага проінвентаризованих земель міст та селищ на період 01.01.99 складає лише 33,5%, не звертаючи уваги на те, що затрати на інвентаризацію земель населених пунктів перевищили 20 млн. грн.

На період 1999 року матеріали інвентаризації не могли слугувати основою щодо видачі державних актів на право власності та на право користування землею через відсутність значної кількості правових і технічних даних.

Щодо процесу в підготовці та видачі правоустановлюючих документів основою повинна бути тільки документація з кадастрового землеустрою населених пунктів та проекти відведення земельних ділянок.

Кадастровий землеустрій передбачає механізм робіт, складові частини якого полягають у встановленні (визначенні) правових режимів земельних ділянок та їх меж, розмірів і якісних характеристик земельних ділянок, реалізації топографо-геодезичних зйомок, погодженні меж із сусідніми власниками та користувачами землі, відновленні меж на місцевості, встановленні границь зон обмежень і обтяжень щодо використання земельних ділянок, виготовленні планів землеволодіння або землекористування з відображенням на них зовнішніх меж ділянок, земельних угідь, будівель, споруд, зон обмежень та обтяжень щодо використання земель, встановлених відповідно до чинного законодавства, містобудівних та санітарних норм і правил, включаючи архітектурно-планувальні, технічні, економічні вимоги.

Складений план землеволодіння або землекористування вже буде слугувати основою в підготовці та видачі державного акта на право власності або право користування землею відповідно й для подальшої розробки кадастрового плану (карти) з відображенням на неї даних державного земельного кадастру або окремих його складових частин. Оригінал цього плану є головним пріоритетом у веденні чергового кадастрового плану, внесенні загальних, поточних змін у межі земельної ділянки та складу земельних угідь, межі дії обмежень і обтяжень, інших змін даних земельно-кадастрової інформації (якісної характеристики земельних угідь, дані щодо бонітування ґрунтів, зонування територій населених пунктів, економічної та грошової оцінки земель).

Оскільки кадастрова інформація переводиться на електронні носії і заноситься в комп'ютерну мережу, проблема захисту даних державного земельного кадастру все частіше постає, що вкрай актуально в сучасних умовах. Важливим є законодавче закріплення права доступу до даних, визначення кола уповноважених осіб, які мають доступ до земельно-кадастрової інформації та мають право внести зміни в дані кадастру, чітке визначення обсягу прав щодо конфіденційності інформації про земельні ділянки, землевласників та землекористувачів.

Підтримати, забезпечити та вдосконалити це в процесі реформування земельних відносин можливо лише створенням автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру. За її допомогою державні органи земельних ресурсів створять вільний і своєчасний доступ до всіх важливих складових компонентів відомостей про землю (форма власності, вартісні показники, цільове призначення та функціональне використання).

Плани і проекти розвитку земельних територій повинні відповідати вимогам чинного законодавства, передбачати чітку відпрацьовану процедуру їх розробки і прийняття (затвердження). Генеральні плани забудови територій в населених пунктах, особливо в містах, повинні розроблятися тільки після затвердження відповідних проектів землеустрою, які вирішують питання щодо надання нових або вилучення земельних ділянок, укрупнення їх або перерозподіл між фізичними та юридичними особами.

У ті періоди особливе значення слід надавати розвитку земельно-інформаційної та кадастрово-реєстраційної систем.

Для підтримки достовірності та своєчасності отримання даних про реєстрацію прав власності на землю, прав користування землею і договорів оренди землі важливим і актуальним є проведення містобудівного, радіологічного, геоботанічного, ґрунтового обстеження та розвідування, топографо-геодезичних і картографічних робіт на заключному етапі – етапі формування кадастрової справи, яка ідентифікується одним і тим же кадастровим номером, що і земельна ділянка.

Кадастрова справа, що включає правові, технічні, обслідувальні та розвідувальні документи і дані, що описують об'єкт державного кадастрового обліку, дозволяє виділити його серед інших однозначно.

Як показує практика, формування об'єктів кадастрового обліку дає можливість впорядкувати облік землевласників і землекористувачів, забезпечити надійне справляння земельного податку.

Вдала реалізація в реформуванні відносин міст, пов'язаних із землею, має залежність від стану проведення робіт із суцільної інвентаризації земель, щодо узаконення (визнання) прав на певні земельні ділянки, належного їх оподаткування, реєстрації (гарантії) прав на землю тощо.

Через економічні обставини кадастровий землеустрій у містах здійснюється як систематичним, так і спорадичним способами. На такому етапі земельної реформи спорадичний спосіб більш розвинений і здійснюється вибірково за заявою землевласника на його кошти [10].

Одночасно, враховуючи очевидну економічну вигоду, цей спосіб не дає необхідної земельно-кадастрової інформації в масштабі кварталу, масиву, міста, набагато дорожчий і важчий. Досвід показує: якщо своєчасно не внести певного елемента обов'язковості в процес кадастрового землеустрою, то узаконення (визнання) прав власності і повна реєстрація всіх земельних ділянок у населеному пункті, швидше за все, ніколи не буде завершено.

У процесі здійснення суцільної технічної інвентаризації земель у населених пунктах, переважно містах, може з'явитися наднормативна площа земельної ділянки і території, які перебувають не за цільовим призначенням або малоефективні. Такі ділянки зводять масиви складанням планів або схем впорядкування земель кварталу, масиву, населеного пункту.

У систематичному проведенні кадастрового землеустрою важливі такі аспекти:

1) широке вдосконалення законодавчої та нормативної бази, яке врегулює реалізацію процесу узаконення прав власності на землю;

2) аналізування пріоритетів до територій, які підлягають реформуванню (вдосконаленню, уточненню), що знаходяться у стані освоєння та поліпшення, з приводу яких проводяться земельні спори;

3) широке інформування населення, фактичних користувачів та власників із приводу терміну земельних ділянок, в які повинні дотримуватися та представляти правоустановчі документи на землю і (або) докази володіння власністю;

4) порядок робіт землепорядних органів та комісій щодо узаконення (визнання) прав володіння землею;

5) офіційне визначення прав відповідно до чинних законодавчо-нормативних актів;

6) відкритість землепорядного процесу і його результатів;

7) виготовлення правоустановлюючого документа на землю, його державна реєстрація, а також обмеження сервітуту на певну земельну ділянку, які відтепер повинні бути гарантовані державою.

У ході кадастрового землеустрою вивчаються виробничі і тісно пов'язані з ними земельні відносини на конкретні земельні ділянки, в більшості випадків невеликих розмірів, виробничі використання яких тісно пов'язані із суміжними суб'єктами земельного права та різними категоріями земель. Часто їх виробничі відносини базуються на спільному використанні (власності) інженерних мереж і дорожньої сітки.

Суб'єкти земельного права, крім організації цільового використання земель та їх охорони, зобов'язані забезпечувати екологічно чисте виробництво, не забруднювати прилеглі території виробничими та побутовими відходами, зберігати зелені насадження та газони, водовідводи, інженерно-технічні споруди, геодезичні та межові знаки тощо. Крім того, у кварталах багатоповерхової забудови житло може перебувати у приватній, а земля – в комунальній або державній власності. Ця багатогранність, взаємне переплетення та залежність привносять свої аспекти в земельні відносини в містах, які дотепер не мають чіткого законодавчо-нормативного визначення.

Стрімкий розвиток міст шляхом залучення земель приміських сіл не завжди економічно виправданий і обгрунтований, інтереси місцевого населення не беруться до уваги належним чином. Економічний показник забудови міст визначається, як правило, на основі затрат на саме будівництво відповідного об'єкту та благоустрою території. За такої методики оцінки економічності забудови вигідніше використати рілню приміських зон, а масиви – зайняти старими і малопідприємними будівлями; території, які потребують відповідної докорінної підготовки, для використання в містобудівному процесі не залучаються.

У ринковій економіці рекомендується більш широко використовувати взаємоузгодження економічних пріоритетів у використанні господарської діяльності та містобудівному процесі порушених і обмежено придатних земель. Необхідно створити економічне стимулювання, за яке в господарника і підприємця виникала вигідність у використанні перезволоженої території, в

якій недостатні несучі властивості ґрунтів, ушкоджені розвитком ярів, зсувонебезпечними ділянками тощо, а не веліти цінних земель для сільськогосподарського виробництва. У той же час частина капіталовкладень, яка затрачена для покращення і відповідного інженерно-технічного облаштування територій, має бути компенсована таким чином: звільнити від плати за землю (повністю або частково), поетапно відшкодувати вартість реалізованих покращень (повністю або частково), пільгове кредитування, включити ці витрати в регіональну програму з охорони земель.

Таким чином, для формування та ефективної реалізації системи управління земельними ресурсами і регулювання земельних відносин у населених пунктах, особливо в містах, необхідне відповідне законодавчо-нормативне поле, яка буде визначати і закріплювати статус землі як основної складової частини нерухомості та узаконення (визнання) прав на неї. Необхідно, щоб була чітко регламентована реєстрація прав на нерухоме майно та землю, обмеженість господарського використання землі, методів і способів відчуження земельних ділянок і прав на них.

Вирішити та врегулювати зазначені та інші проблеми кадастрового землеустрою, забезпечити успішне функціонування нової системи управління земельними ресурсами можливо було завдяки розробленим проектам Законів України «Про державний земельний кадастр» і «Про державну реєстрацію земельних ділянок та право власності на них»; запровадженню і дії системи автоматизованого ведення державного земельного кадастру; визначенню порядку створення єдиної системи кадастрової нумерації земельних ділянок, згідно з яким кожна ділянка буде мати індивідуальний номер; розробленню методичних рекомендацій з експертної грошової оцінки земельних ділянок, відповідно до яких земля буде оцінюватися в залежності від попиту і пропозиції. Тобто система реєстрації, яка буде діяти на основі державного земельного кадастру, міститиме вичерпну інформацію щодо земельних ділянок, власниками і користувачами яких виступають юридичні, фізичні особи, які можуть користуватися земельними ділянками державної та комунальної власності для своїх потреб.

Звертання уваги місцевими органами влади і управління, власниками землі та землекористувачами незалежно від форми власності і відомчої належності до нормативних документів та вказівок Державного комітету України із земельних ресурсів із питань реформування земельних відносин зіграє вирішальну роль у вирішенні вказаних проблем [9].

Постійне вдосконалення правової основи є необхідним (хоча і недостатнім) важливим аспектом для забезпечення функціонування як державного управління земельними ресурсами, так і ринкової економіки в цілому.

Висновки. Здійснення суцільної інвентаризації територій населених пунктів та кадастрового землеустрою повинно бути визнано одним із найбільш актуальних заходів під час земельної реформи. Автор підтримує теоретично-правові механізми, розроблені правниками та науковцями в 90-х роках 20 ст. в Україні щодо вдосконалення регулювання кадастрового землеустрою в містах, які б дозволили на той період вирішити ряд проблем, а саме:

1) розробити проект концепції територіального розвитку міст за допомогою стратегічних вказівок та рекомендацій, які шляхом поглиблення та вдосконалення будуть переростати в законодавчо-нормативні акти;

2) законодавчо визначити критерії «приміської зони», відпрацювати механізм взаємодії з приводу використання земель приміських зон з урахуванням інтересів суміжних територіальних громад;

3) прискорити розробку планів земельно-господарського устрою міських територій із метою визначення напрямків розвитку міст, використати при цьому землі із складним рельєфом, малоцінні, порушені; зберегти цінні, продуктивні;

4) забезпечити введення, запровадження економічного стимулювання будівництва на землях, які є малоцінними для сільськогосподарського виробництва, порушених, перезволожених тощо;

5) визначити на законодавчому рівні поняття «невикористання земельної ділянки, наданої для несільськогосподарських потреб», а також «використання землі не за цільовим призначенням» (пункти 4, 8 ст. 27 Земельного кодексу України), що дозволить значно підвищити ефективність використання міських районів і зберегти існуючі цінні продуктивні землі [11];

6) активізувати та посилити роботи з автоматизації ведення державного земельного кадастру шляхом запровадження єдиної ідентифікаційної системи реєстрації земельних ділянок, для чого на законодавчому рівні – вирішити фінансування матеріально-технічного забезпечення.

Список використаних джерел:

1. Добряк Д.С. До авторів і читачів журналу. Землеустрій і кадастр. 2004. № 1-2. С. 3.
2. Новаковський Л.Я. Земельна реформа і землеустрій в Україні. Київ, 2001. С. 151.
3. Михасюк І. Регулювання земельних відносин. Львів, 2002. С. 261.
4. Саблук П.Т. Розвиток земельних відносин в Україні. К.: ННЦ «Ін-т аграр. екон.», 2006. 395 с.
5. Третяк А.М. Історія земельних відносин і землеустрою в Україні: [навчальний посібник]. К.: Аграр. наука, 2002. 280 с.
6. Федоров М.М. Економічні проблеми земельних відносин у сільському господарстві. Київ, 1998. 263 с.
7. Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 р. № 563 XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-12>.
8. Про приватизацію земельних ділянок: Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. № 15. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-92/ed19921226>.
9. Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі: Постанова Верховної Ради від 13 березня 1992 року № 2200 – XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2200-12/ed19920313>.
10. Положення по земельно-кадастровій інвентаризації земель населених пунктів: Наказ Держкомзему України від 26.08.1997 р. № 85. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0522-97/ed19970826>.
11. Земельний Кодекс України: Закон України від 18 грудня 1990 р. № 561-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12/ed19901218>.
12. Конституція України: Закон України від 10 лютого 2011 р. № 254к/96-ВР: (Відповідає офіц. текстові). К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 96 с.

УДК 351.741:343.1

ПОПОВА О.В.

**ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗРОШУВАНОГО ЗЕМЛЕРОБСТВА
ЯК ГАРАНТА СТАБІЛЬНОЇ РОБОТИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА
ПІВДЕННИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

У статті розглянуто перспективи розвитку зрошуваного землеробства в умовах південних регіонів України в зоні Сухого Степу, що гарантує одержання сільськогосподарських культур та розвиток високоінтенсивного сільськогосподарського виробництва, наявні проблеми та шляхи їх вирішення.

Розглянуто роль державних органів, органів самоврядування та роль недержавних структур у зрошуваній системі землеробства.

Ключові слова: зрошувана систем, сільське господарство, економіка, інвестиції, продуктивність.

В статье рассмотрены перспективы развития орошаемого земледелия в условиях южных регионов Украины в зоне Сухой Степи, которое гарантирует получение сельскохозяйственных культур и развитие высокоинтенсивного сельскохозяйственного производства, существующие проблемы и пути их решения.

Рассмотрены роль государственных органов, органов местного самоуправления и роль негосударственных структур в орошаемой системе земледелия.

Ключевые слова: орошаемая система, сельское хозяйство, экономика, инвестиции, продуктивность.