

УДК 332.3

Мельничук О.Ю.

ТЕРИТОРІАЛЬНО-ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ЯК СКЛАДОВА УПРАВЛІННЯ НИМИ

Постановка проблеми. Перехід України до ринкових економічних відносин призвів до корінних змін всіх сторін суспільного життя. Фактично заново розбудовується законодавча база на основі якої ґрунтуються суспільні відносини. Разом з іншими галузями права на принципово нових засадах розвивається земельне законодавство, яке покликане регулювати земельні відносини [5,6,8]. На виконання його вимог та в розвиток приймаються підзаконні нормативно-правові акти [12,13]. Однак в сфері земельних відносин ще багато питань не врегульовано, особливо в галузі управління земельним фондом. Це породжує розвиток негативних тенденцій при використанні земель: виснаження та забруднення ґрунтів, розвиток ерозійних процесів, погіршення меліоративного стану земель, малоефективне використання земельних ресурсів і т.п. Одним із дієвих засобів досягнення керованого і регульованого використання земель є їх зонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До питань зонування земель необхідно підходити системно, зважаючи на їх сучасний стан та наявний вітчизняний і зарубіжний досвід. Питанням зонування земель присвячені праці вчених різних галузей науки та практики, зокрема: містобудування та територіального планування – Ю.М. Білоконя, М.М. Габреля, М.М. Дьоміна, Є.Є. Ключниченка, В.І. Нудельмана, Т.Ф. Панченко, Г.Й. Фільварова; землеустрою та кадастру – Д.С. Добряка, М.Г. Лихогруда, А.А. Ляценка, Л.М. Перовича, А.М. Третяка та багатьох інших вчених. Так, в [1,2,3,16] здійснені дослідження містобудівних систем, їх просторової організації, функціонального планування населених пунктів, розроблені нормативи щодо планування та забудови міських і сільських поселень. Питання кадастрового зонування території розглянуті в [9,14], природно-сільськогосподарського районування (зонування) земель України – в [11], зонування земель за межами населених пунктів з метою управління ними – в [4,17]. Слід відмітити, що є й інші види зонування (економіко-планувальне, ландшафтне і т.п.), які можна вважати усталеними і їх дослідження виходить за межі поставленої нами мети.

На основі проведеного аналізу нами встановлено, що в Україні не існує одностайної наукової думки щодо зонування земель, як і досконалої законодавчої та нормативної бази.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження питань зонування земель та вироблення нових пропозицій щодо подолання існуючих проблем.

Виклад основного матеріалу. Для об'єктивного аналізу стану справ з зонуванням земель в Україні проаналізуємо наявну нормативно-правову базу, зарубіжний досвід та сучасну наукову думку з цього приводу.

У нині чинному Земельному кодексі України [8] (ст. 48, 54, 58, 72, 73, 75, 76, 77, 112 – 115) законодавчо встановлені категорії земель на яких передбачається створення охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон і зон особливого режиму використання земель та визначено їх зміст. До таких земель відносяться: землі оздоровчого призначення; землі історико-культурного призначення; землі водного фонду; землі авіаційного та трубопровідного транспорту, зв'язку, енергетичної системи, оборони. Мета створення згаданих зон – захист об'єктів, що знаходяться в межах зон чи територій поза зонами від шкідливих впливів.

В статті 180 зазначено, що зонування земель здійснюється в межах населених пунктів. При зонуванні земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови.

Таким чином, із встановленням зон на землях згаданих категорій існує повна ясність. Створення спеціальних зон (здійснення зонування) на землях сільськогосподарського призначення Земельним кодексом не передбачено. Близьким за значенням (зона, район – це частина території), але зовсім не тотожним є природно-сільськогосподарське районування земель (ст. 179), завданням якого є поділ території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур.

Статтею 197 введено поняття “кадастрове зонування”, яке включає встановлення: місця розташування обмежень щодо використання земель; меж кадастрових зон та кварталів; меж оціночних районів та зон; кадастрових номерів (території адміністративно-територіальної одиниці) і знайшло подальший розвиток в [12].

В Законі України “Про землеустрій” [5] серед документації із землеустрою (ст. 25) передбачаються спеціальні тематичні карти і атласи стану земель та їх використання. А в розділі “Землеустрій на місцевому рівні” статтею 57 конкретизується, що спеціальні тематичні карти та атласи складаються з метою відображення в них стану земель та їх використання, даних зонування і природно-сільськогосподарського районування, визначення заходів із землеустрою щодо організації раціонального використання та охорони земель.

Законом України “Про охорону земель” [6] (ст. 26) при здійсненні природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) передбачається встановлення вимог щодо

раціонального використання земель відповідно до району (зони) та встановлення в межах окремих зон необхідних видів екологічних обмежень у використанні земель або ґрунтів з урахуванням їх геоморфологічних, природнокліматичних, ґрунтових, протиерозійних та інших особливостей відповідно до екологічного району (зони). А стаття 25 гласить, що документацією із землеустрою повинні передбачатися обмеження щодо господарського використання земель, які виконують важливі екосистемні функції (схили, водоохоронні зони тощо). Проте на даний час правові засади зонування земель для відображення обмежень та інших умов землекористування визначені не в повній мірі, особливо на землях сільськогосподарського призначення.

Прослідкуємо вирішення даного питання підзаконними нормативними актами. Затвердженим [13] Порядком здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель визначені критерії кожного з видів районувань. Зокрема, критеріями природно-сільськогосподарського районування є ступінь тепло- та вологозабезпеченості території, гідротермічний коефіцієнт, сума активних температур вище плюс 10°C, склад і характеристика ґрунтів та ступінь дренажності території.

Методичними рекомендаціями щодо здійснення природно-сільськогосподарського районування (зонування) земель України [11] встановлені таксономічні одиниці районування території, якими є природно-сільськогосподарські (за ієрархією) зона, провінція, округ, район та гірська область. Картографічні матеріали природно-сільськогосподарського районування України передбачається виконати в масштабі 1:500 000.

Не применшуючи значення вищих таксономічних одиниць районування, для практичного використання землевпорядними проектними організаціями при розробці документації із землеустрою найбільше значення мають природно-сільськогосподарські райони. Вони виділяються в межах адміністративних областей та відповідають фізико-географічному, агрокліматичному, агроґрунтовому, геоморфологічному, гідрогеологічному та ландшафтному районуванню.

В межах виділених природно-сільськогосподарських районів, з врахуванням їх ґрунтово-кліматичних умов та інших показників, що впливають на продуктивність земель повинен здійснюватися землеустрій на місцевому рівні. Одним з основних проектних документів, на нашу думку, мають стати схеми землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель на території адміністративно-територіальних одиниць, побудовані за відомим ієрархічним принципом: “від загального до часткового”.

Такі схеми повинні розроблятися за єдиною методикою, нормативами та стандартами, мати однакову для всієї держави структуру. Доцільно було б на рівні центрального органу виконавчої влади з земельних ресурсів розробити відповідну еталонну документацію з моделюванням регіональних ситуацій. Адже стан справ в галузі земельних відносин має регіональні особливості.

Розробка згаданих схем, крім вищенаведеного, стримується недостатньою нормативно-правовою базою, відсутністю перспективної планувальної землевпорядної документації з чітко визначеними межами функціональних зон, функціонально-територіальних одиниць нижчого поділу (аж до елементарних земельних ділянок) та регламентів їх використання. Це приводить до вільного (на власний розсуд) землекористування, необґрунтованої зміни цільового призначення земель, особливо сільськогосподарських, недобросовісного орендного землекористування, що негативно впливає на якісний стан земель (виснаження, забруднення важкими металами, гербіцидами, пестицидами і т.п.), завдає шкоди оточуючому середовищу і здоров'ю населення. Значною мірою сьгоднішнє землекористування є хаотичним, негосподарським і некерованим, можливо, за винятком міського.

Для пошуку шляхів виходу з ситуації, що склалася вивчається та узагальнюється зарубіжний досвід з планування та управління землекористуванням [10,17], ведуться різнопланові наукові дослідження з зонування земель та встановлення обмежень у їх використанні [4,14,17]. Громадськістю обговорюються проекти Концепції [15] та Закону України “Про зонування земель”, який зареєстрований у Верховній Раді України. Значний досвід з зонування території та регулювання її використання накопичено в містобудуванні та територіальному плануванні [1,2,3,16]. Містобудівне зонування та планування території вирізняється, насамперед, функціональністю.

З огляду на вищенаведене, на наш погляд, є необхідність розглянути принципи та зміст територіально-функціонального зонування земель, яке може стати основою системного планування раціонального землекористування та управління територіями за ієрархічними рівнями зонування та загальними функціями використання земель. Разом з тим, воно не повинно суперечити вимогам Закону України “Про планування і забудову територій” [7].

В основу зонування земель слід покласти такі основні принципи:

- зони повинні встановлюватися за простими і зрозумілими критеріями – функціональним використанням;
- кількість зон має бути мінімально-необхідною;
- в межах зон необхідно надати можливість встановлювати нижчі таксономічні одиниці;

- першоосновою встановлення зон та їх нижчих таксономічних одиниць є екологічна безпека та стабільність території;
- зонування має виконуватися з умовою сталого розвитку територій;
- виділені територіально-функціональні одиниці не повинні суперечити поділу земель за категоріями;
- проекти зонування земель повинні пройти процедуру громадського обговорення громадами територій на яку вони складаються;
- переведення земель з однієї зони в іншу допускається лише у виняткових випадках за рішенням тієї ради, яка затвердила документацію з зонування з попереднім громадським обговоренням;
- затверджена документація із зонування земель повинна бути обов'язковою до виконання всіма підприємствами, організаціями, установами незалежно від їх відомчої підпорядкованості та громадянами.

Нами пропонується встановити такі територіально-функціональні зони:

I – сільськогосподарська;

II – міських і сільських поселень;

III – лісогосподарська;

IV – водогосподарська;

V – екологічних коридорів, резерватів та природно-заповідних територій;

VI – рекреаційно-оздоровчих територій;

VII – історико-культурних територій;

VIII – промислова;

IX – транспортно-комунікаційних коридорів;

X – спеціальних територій (об'єкти оборони та інших силових відомств, Чорнобильська зона відчуження).

В межах виділених зон проектною документацією із землеустрою, містобудування, лісовпорядкування тощо відповідно до нормативно-правових актів повинні визначатися нижчі таксономічні одиниці зонування. Ними можуть бути встановлені в межах кожної зони резервні території, призначені для перспективного освоєння, підзони, типи та підтипи землекористування.

Пропонується така послідовність територіально-функціонального зонування:

1. Встановлення функціональних зон в межах адміністративно-територіальних одиниць;
2. Встановлення підзон в середині виділених зон;
3. Визначення типів використання земель;
4. Розробка регламентів землекористування.

Зонування території адміністративно-територіальних одиниць можна виконувати як в складі схем землеустрою і техніко-економічного

обґрунтування використання та охорони земель на рівні сільських та селищних рад, так і окремим видом документації із землеустрою на рівні адміністративного району та області. В документації з зонування мають бути вказані центральні та місцеві органи влади, що здійснюють управління землекористуванням в межах встановлених зон, наведені склад та площі угідь, які знаходяться у їх власності та користуванні. В складі проектів землеустрою щодо зонування земель або робочих проектів доцільно розробити регламенти використання земель, якими передбачити обмеження навантаження за екологічними та іншими доцільними показниками.

Управління використанням земельного фонду держави повинно ґрунтуватися на загальноприйнятих функціях управління, однією з яких є контроль. Виходячи з наявних негативних тенденцій у сфері землекористування, на наш погляд, настав час посилити контроль за використанням земель та створити службу з охорони ґрунтів. Інакше основне національне багатство українського народу – землю можемо не вберегти.

Висновки. Встановлена необхідність зонування території з метою регулювання та ефективного управління землекористуванням. Запропоновано основні принципи зонування, перелік територіально-функціональних зон. Зміст документації з зонування земель в подальших дослідженнях слід уточнити.

Література

1. Габрель М.М. Просторова організація містобудівних систем / Інститут регіональних досліджень НАН України. – К.: Видавничий дім А.С.С, 2004. – 400 с.
2. Державні будівельні норми України. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень: ДБН 360-92**. – К.: НДПІ містобудування, 2002. – 92 с.
3. Дёмин Н.М. Управление развитием градостроительных систем. – К.: “Будівельник”, 1991. – 185 с.
4. Дорош Й. Структурно-логічна модель формування обмежень у використанні земель // Землевпорядний вісник. – 2007. – №1. – С. 44 – 47.
5. Закон України “Про землеустрій” // Відомості Верховної Ради. – 2003. – №36. – ст. 282.
6. Закон України “Про охорону земель” // Відомості Верховної Ради. – 2003. – №39. – ст. 349.
7. Закон України “Про планування і забудову територій” // Відомості Верховної Ради. – 2000. – №31. – ст. 250.
8. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2002. – №3 – 4. – ст. 27.

9. Лихогруд М.Г. Структура та особливості формування кадастрового номеру земельної ділянки та іншої нерухомості // Інженерна геодезія. – 2000. – Вип. 44. – С. 158 – 169.
10. Мельничук О.Ю. Світовий досвід землеустрою // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. – 2009. – Вип. 1 (45). – С. 233 – 242.
11. Методичні рекомендації щодо здійснення природно-сільськогосподарського районування (зонування) земель України / Добряк Д.С., Канаш О.П., Осипчук С.О., Мартин А.Г., Радченко К.Г., Черноштан С.М. // Землевпорядний вісник. – 2004. – №4. – С. 53 – 56.
12. Наказ Держкомзему України від 28.08.08 р. №334 “Про затвердження Тимчасового порядку формування територіальних зон”.
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.04 р. №681 “Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель”.
14. Перович Л., Піскорівська Н. Концептуальні засади кадастрового зонування рекреаційних територій // Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва: Зб. наук. пр. – Львів, “Львівська політехніка”, 2009. – Вип. 1 (17). – С. 273 – 277.
15. Проект Концепції зонування земель в Україні // Землевпорядний вісник. – 2008. – №6. – С. 19 – 23.
16. Регулювання використання і забудови територій населених пунктів / зонінг /: зміст та методика. Довідник / В. Гусаков, У. Валетта, В. Нудельман, О. Вашкулат. – К., 1995. – 85 с.
17. Третяк А., Другак В., Дорош О. Концептуальні основи зонування земель для управління земельними ресурсами за межами населених пунктів // Землевпорядний вісник. – 2008. – №4. – С. 40 – 45.

Анотація

В статті розглядаються питання зонування земель для вдосконалення управління земельним фондом держави. Запропоновано встановлювати зони за територіально-функціональними критеріями.

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы зонирования земель для совершенствования управления земельным фондом государства. Предложено устанавливать зоны за территориально-функциональными критериями.