

## ЗОНУВАННЯ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ЗА ЦІЛЬОВИМ ПРИЗНАЧЕННЯМ (НА ПРИКЛАДІ МІСТА КИЄВА)

*Новаковська І.О., кандидат економічних наук, доцент*

*Джикаєв Є.О., магістр*

*Національний авіаційний університет*

*Розглянуті особливості обліку земель, їх класифікація та зонування.*

*Ключові слова: землі міст, цільове призначення.*

### **Постановка проблеми**

З прийняттям 28 червня 1996 р. нової Конституції України право власності на землю стало гарантованим (ст. 14), а форми власності на землю такими ж, як у всіх цивілізованих державах, тобто власність на землю держави, власність територіальних громад (комунальна власність), приватна власність громадян та власність юридичних осіб.

При подальшому поглибленні земельної реформи, розмежування земель державної та комунальної власності, поширенні процесу приватизації земель будь-які дії на землі повинні здійснюватися тільки з урахуванням достовірних і постійно обновлюваних даних про стан, характер використання і тенденцій змін в земельному фонді. Інформаційною базою, за допомогою якої можна дати загальну характеристику земель по адміністративно-територіальних утвореннях і держави в цілому, проаналізувати наявність і ефективність використання всіх земель України, показати розвиток земельних перетворень, змін форм власності на землю тощо, є офіційні дані державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (фор-

ма № 6-зем, № ба-зем, № бб-зем та № 2-зем) [6].

Земельним кодексом України визначено, що всі землі України в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, за основним цільовим призначенням поділяються на дев'ять категорій [1]:

- землі сільськогосподарського призначення;
- землі житлової та громадської забудови;
- землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;
- землі оздоровчого призначення;
- землі рекреаційного призначення;
- землі історико-культурного призначення;
- землі лісгосподарського призначення;
- землі водного фонду;
- землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Однак до цього часу в Україні відсутній облік земельного фонду за категорія-

ми земель. У сучасних умовах в Україні особливо важливого значення набуває вивчення проблем землекористування в населених пунктах

Після прийняття Земельного кодексу України та інших нормативно-правових актів щодо реалізації його основних положень виникла необхідність переглянути чинні і розробити нові нормативно-правові акти стосовно статистичної звітності з кількісного обліку земель.

### **Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій**

Питання обліку земельного фонду, проблем його класифікації та зонування розглядалися в наукових працях Т.П. Магазинщикова [3], М.А. Олещенка, С.О. Осипчука [9], Л.Я. Новаковського [5], О.Я. Панчука [6], М.М. Паночка, Б.М. Чепкова [8] та ін. Окремі положення та пропозиції цих вчених та практиків відображені у законодавчих актах з питань земельного кадастру. Однак створення необхідних умов для досягнення раціонального і ефективного землекористування обумовлює продовження досліджень вказаних проблем, особливо щодо класифікації земельного фонду та зонування земель.

### **Виклад основного матеріалу**

Специфічною ознакою земельних ресурсів населених пунктів є те, що ці землі не становлять самостійної категорії земель, тобто включають землі різних категорій. Це вимагає від органів місцевого самоврядування здійснення управління землями з різним цільовим призначенням. Земельні ресурси населених пунктів України – сіл, селищ та міст становлять 7,3 млн. га, значна частина яких забудована.

Земельний фонд столиці України складає 83,6 тис. га.

Незавершеність земельної реформи в Україні, зокрема в населених пунктах, зумовлює певну невизначеність щодо належності земель до тієї чи іншої категорії. Така невизначеність сприяє зловживанням. Поки земельні ділянки не отримають офіційного підтвердження їх належності до тієї чи іншої категорії, яка, власне, і визначає їх функціональне призначення та можливості їх використання і відчуження, до тих пір буде можливим використовувати ці ділянки за будь-яким призначенням, без врахування інтересів громади. Це зумовлює необхідність прискорення проведення зонування території міст за основним цільовим призначенням (категоріями земель).

Зонування міської території – це її розмежування з виділенням окремих особливих зон (ділянок) з характерними для кожної з них ознаками: можливістю встановлення меж (певного місця розташування); єдністю природних, містобудівних, економічних та інших характеристик; цільовим використанням; пріоритетними функціями; відповідними режимами використання тощо.

В сучасній науці, серед видів зонувань, що найбільше споріднені з зонуванням міських земель за основним цільовим призначенням (категоріями земель), можна виділити: кадастрове зонування; функціональне зонування; економіко-планувальне зонування.

Для кожної з зон визначаються основна мета використання, перелік функцій, які можуть бути реалізовані в межах зони, вимоги до розмірів окремої ділянки та споруд, що можуть бути розміщені на ділянці та ряд інших вимог. Таким чином, кожний потенційний власник (користувач) земельної ділянки заздалегідь має

можливість ознайомитися з обмеженнями на її використання.

Місто Київ має спеціальний статус. Функціонально-планувальна організація столиці передбачає формування компактних сельбищних і житлових районів, збалансованих за розселенням, місцями праці, обслуговуванням і рекреацією.

Утворення сельбищно-виробничих планувальних зон передбачає організацію взаємообумовлених угруповань житлових, виробничих і ландшафтнорекреаційних районів. На проектний період визначено 6 планувальних зон в існуючих межах, а саме [2]:

1. Центральна планувальна зона;
2. Південна планувальна зона;

3. Західна планувальна зона;
4. Північна планувальна зона;
5. Північна лівобережна планувальна зона;

6. Східна планувальна зона.

Аналіз практики економіко-планувального зонування території міст можна провести на прикладі міста Києва. Територія м. Києва поділена на 10 адміністративних районів: Шевченківський, Печерський, Подільський, Оболонський, Святошинський, Солом'янський, Голосіївський, Деснянський, Дніпровський, Дарницький [7]. В межах території міста Києва загальна кількість економіко-планувальних зон становить 180, оціночних районів – 642 (табл.).

#### Узагальнені характеристики економіко-планувальних зон в межах території м. Києва

Характеристика	Переважаюче функціональне використання				
	землі житлового використання	землі промислово-виробничого використання	землі комерційного використання	землі рекреаційного використання	загальна характеристика по місту
Кількість зон / районів	88/281	37/117	15/74	53/170	180/642
Середнє значення площі зони, га	262	227	199	308	273
Макс. значення площі, га	913	697	437	1662	1162
Мін. значення площі, га	35	42	40	15	15
Середньо зважене значення вартості, грн./м <sup>2</sup> .	237,25	228,62	2098,64	77,09	131,88
Макс. значення вартості, грн./м <sup>2</sup>	923,16	501,67	2307,9	329,7	923,16
Мін. значення вартості, грн./м <sup>2</sup>	71,22	91,76	626,43	72,97	65,94

Землі України розподілено між категоріями «за основним цільовим призначенням» (стаття 19 Земельного Кодексу). Для того, щоб визначитися із належністю земель до тієї чи іншої категорії, застосовується процедура «віднесення до категорії» (частина перша ст. 20 Земельного Кодексу), тобто віднесення земель України до земель із певним основним цільовим призначенням.

У той же час у земельному законодавстві містяться положення про «зміну цільового призначення» та про «порушення порядку зміни цільового призначення». Землі України мають 9 основних цільових призначень (категорій), а у межах основних цільових призначень (категорій) існують додаткові цільові призначення.

Аналіз показників державної статистичної звітності з кількісного об-

ліку земель, які відображають кількість земель по угіддях і розподіл їх серед власників землі і землекористувачів, показує, що їх набір достатній для управління земельними ресурсами територій, виконання заходів по обліку і контролю за використанням земель. Проте із розвитком земельного кадастру, прийняттям нормативно-правових актів з питань земельного кадастрової діяльності їх потрібно вдосконалювати.

Окремі фахівці державних органів земельних ресурсів вказують, що неможливо назвати площу земель тієї чи іншої категорії, тому що в правовому сенсі землі України не було віднесено до тієї чи іншої категорії, як це передбачає Земельний кодекс України. Більш того, наявний обліковий матеріал (форми №№ 2-зем, 6-зем) насправді є обліком землекористувачів, а не земель. Ця звітність виходить з припущення, що землекористувач здійснює користування землями згідно основних видів своєї економічної діяльності, передбачених його статутом. Це є слухним припущенням, але ґрунтувати на ньому висновки про реальне використання земель неможливо. Крім того, такий порядок віднесення земель до категорій суперечить Земельному кодексу України. Тому сьогодні не є безпідставним твердження, що обліку земель за категоріями в Україні не існує. Це тим більш невиправдано, що категорії земель мають особливий правовий статус. Якщо це дійсно так, то облік має будуватися саме за категоріями, наприклад так: категорія - форми власності - користувачі/власники...

Окремої уваги потребує питання функціонального використання земель тієї чи іншої категорії, тому що Земельний кодекс містить лише загальне визначення можливих видів функціонального використання. Не-

повнота статей Земельного кодексу, а також розпорошеність матеріалів по інших нормативних актах, зокрема Законах України «Про курорти», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд», «Про туризм», «Про фізичну культуру і спорт» веде до неоднозначного тлумачення закону та відсутності одноманітного правозастосування на території держави.

Функціональним використанням є види використання в межах основного цільового призначення земельної ділянки. Таких видів використання може бути багато - набагато більше, ніж цільових призначень, - але всі вони мають бути пов'язані із основним цільовим призначенням ділянки. Закон сьогодні обмежується лише загальним правилом: на землях певної категорії забороняється здійснення діяльності, яка перешкоджає або може перешкоджати використанню земель за призначенням, а також негативно впливає або може вплинути на природний стан земель.

Складність ситуації в землекористуванні великих міст пов'язана з відсутністю генеральних планів і планів їх земельно-господарського устрою, проектів землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності. В містах не проведено повної інвентаризації земель, не визначено їх межі, не встановлено межі категорій земель за основним цільовим призначенням. Це призводить до неможливості обґрунтованого розмежування компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування при управлінні міським землекористуванням, наданні у власність та користування земель в межах міст.

У результаті узагальнення закордонного та вітчизняного досвіду організації використання та охорони земель населених пунктів в умовах ре-

формування земельних відносин; зміни форм власності на землю та складу власників землі і землекористувачів; економічних показників землекористування у великих населених пунктах, можна зробити висновок, що землекористування великих населених пунктів є категорією комплексною, яка об'єднує в єдине ціле сукупність різних видів використання земель різного цільового призначення [4].

Для розв'язання суспільних і приватних проблем землекористування столиці України, перш за все, необхідно:

- визначити межі м. Києва та подати на затвердження до Верховної Ради України узгоджений з усіма зацікавленими сторонами проект землеустрою щодо встановлення меж міста та закріпити їх в натурі межовими знаками;

- передбачити у достатньому обсязі кошти у бюджеті м. Києва на завершення інвентаризації земель міста з метою визначення категорій земель за основним цільовим призначенням;

- розробити на територію міста проекти землеустрою щодо організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного та лісгосподарського призначення, земель водного фонду, зелених зон загального користування;

- визнати одним з пріоритетів міської влади (окрім інвентаризації землі) розробку відповідної містобудівної та землевпорядної документації: земельного та містобудівного кадастру, плану зонування (зонінгових правил), плану земельно-господарського устрою, розподілу земельного фонду міста за категоріями земель, проведення детального планування територій районів, мікрорайонів, кварталів;

- розробити після складання вищезазначеної містобудівної та землевпорядної документації за участю громадськості новий порядок відведення земельних ділянок під будівництво: відведення земельної ділянки має відбуватись після формування інвестиційної пропозиції, тобто спочатку, відповідно до плану земельно-господарського устрою та плану зонування території, має визначатись функціональне призначення земельної ділянки, щільність забудови, поверховість об'єкта тощо, потім повинен проводитись відкритий конкурс або тендер на реалізацію інвестиційної пропозиції, а вже потім – відведення земельної ділянки (оренда чи власність);

- винести в натуру (на місцевість) охоронні зони навколо об'єктів природно-заповідного фонду та історико-культурного призначення, встановити відповідні попереджуючі знаки державного зразка та інформаційні щити;

- обмежити надання земельних ділянок для будь-яких потреб (крім створення об'єктів чи територій природно-заповідного фонду, охоронних зон, екологічних коридорів, ландшафтних парків, буферних парків та лугопарків, що не мають господарських зон чи зон стаціонарної рекреації) до розробки документації, а також до винесення в натуру (на місцевість), державної реєстрації й відображення у всій землевпорядній документації меж (погоджених у спірних випадках з громадськістю):

- територій та об'єктів природно-заповідного фонду і об'єктів комплексної охорони;

- земель перспективних для заповідання, природних територій та об'єктів;

- земель іншого природоохоронного призначення;

- земель оздоровчого призначення;

– земель рекреаційного призначення; земель історико-культурного призначення;

– земель водного фонду, в першу чергу прибережних захисних смуг вздовж річок та навколо водойм, а також боліт і водних об'єктів;

– водоохоронних зон;

– заплав малих річок;

– скверів, парків, зелених зон, охоронних зон;

– зон санітарної охорони;

– санітарно-захисних зон;

– інших територій і об'єктів, на яких згідно з чинним законодавством та іншими нормативно-правовими актами чи договорами встановлено обмеження використання земельних ділянок, в тому числі внаслідок зонування земель міста;

– забезпечити реальну можливість участі громадян у прийнятті планувальних рішень Київрадою щодо надання земельних ділянок під будівництво, інших рішень, що зачіпають найбільш важливі питання у сфері земельних відносин, дотримання встановленого порядку набуття і реалізації права на землю.

### **Висновки**

1. Державна статистична звітність з кількісного обліку земель повинна відображати поділ земельного фонду на категорії за основним цільовим призначенням і містити відомості про вид категорії, її площу та розподіл за угіддями, власниками землі та землекористувачами.

2. Межі категорій земель повинні визначатися в натурі (на місцевості), відображатися в матеріалах і документах державного земельного кадастру та в документації із землеустрою.

3. Містобудівна діяльність і діяльність у сфері землеустрою на терито-

рії міст повинна враховувати основні вимоги та особливості використання земель в межах певної категорії та обтяження у землекористуванні.

---

### **Список літератури**

1. Земельний кодекс України: прийнятий 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

2. Генеральний план міста Києва на період до 2020 р. Основні положення. – К. : Київпроект, 2001. – 127 с.

3. *Магазинщиков Т.П.* Земельный кадастр. – Львів : Вища школа, 1987. – 424 с.

4. *Новаковська І.О.* Основи економіки землекористування. – К. : ВЦ «Просвіта», 2013. – 224 с.

5. *Новаковський Л.Я., Олещенко М.А.* Соціально-економічні проблеми сучасного землекористування. – К. : Урожай, 2007. – 268 с.

6. *Новаковський Л.Я., Третяк А.М., Панчук О.Я. та ін.* Інструкція з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 6-зем, ба-зем, бб-зем, 2-зем). – К. : Держкомзем України, 1998.

7. Програма використання та охорони земель м. Києва на 2011-2015 роки / За ред. акад. Л.Я. Новаковського. – К. : Логос, 2011. – 56 с.

8. *Чепков Б.М., Паночко М.М.* Удосконалення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель // Землеустрій і кадастр. – 2004. – № 1-2. – С. 14-19.

9. *Осипчук С.О., Дорош О.С., Ісаченко Н.В. та ін.* Теоретичні засади зонування земель в Україні. – К. : МВЦ «Медінформ», 2011. – 183 с.

---

\*\*\*

*Рассмотрены особенности учета земель, их классификации и зонирования.*

**Ключевые слова:** *земли городов, целевое назначение.*

\*\*\*

*The features of land registration, classification and zoning.*

**Keywords:** *land of cities, the purpose of the land, zoning.*

---