

УДК 711.628.332

Петраковська О.С.

РЕГЛАМЕНТУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ НА ОСНОВІ НОРМАТИВНОГО І ПРАВОВОГО ЗОНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ

Методами встановлення умов та обмежень щодо використання земель є районування і зонування територій. Районування території передбачає поєднання територій за відносно однаковими властивостями і умовного відокремлення їх від територій, яким ці властивості не притаманні. Розповсюдженими видами районування на державному і регіональному рівні в Україні є [1, 2, 3]:

- фізико-географічне, на підставі якого встановлюються кліматичні зони;
- природно-сільськогосподарське районування, яке проводиться з метою обліку і відображення якості земель з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур;
- містобудівне, відповідно до якого визначаються зони сприятливими містобудівними умовами та карсто-, селе-, зсувонебезпечні території, тощо;
- галузеве, яке відображає поєднання територій за єдністю елементів стосовно галузевого розвитку територій, тощо.

На місцевому рівні здійснюється адміністративне районування, яке передбачає поділ міста на адміністративні утворення (здійснюється тільки в значних та найзначніших міста), з метою спрощення процесу управління міським господарством.

Завдяки структурно-планувальному районуванню здійснюється формування планувальної структури міста. Планувальна структура міста формується за принципом ієрархічної побудови. Кількість, розмір, межі та архітектурно-планувальна організація основних структурних елементів залежить від величини міста, його господарського профілю, ландшафтних особливостей, тощо. У найзначніших, значних і великих містах виділяються три ієрархічних рівня планувальної структури: локальний, районний (зональний), загальноміський. В інших міста тільки загальноміський і локальний. Таке районування необхідно для раціонального розміщення всіх елементів міської забудови та забезпечення необхідного рівня обслуговування населення [4,9].

Районування і зонування за специфікою здійснення робіт-аналогічні. Їм властиві процес ідентифікації (визначення або встановлення тотожності характеристик певних складових) і делімітації (визначення контурів або меж частин територій).

Узагальнюючи існуючий практичний досвід, автором виділено шість основних підходів до зонування територій міста:

1. Визначення зон на основі встановлення тотожності природних властивостей.
2. Призначення зон на основі встановлення цільового використання земель.
3. Призначення зон на основі аналізу містобудівної цінності окремих об'єктів та їх сукупності.
4. Встановлення зон обумовлене необхідністю дотримання нормативно визначених умов і режимів використання земель та здійснення господарської діяльності на них.
5. Виділення зон на основі прогнозування рентного доходу від використання земель.
6. Кадастрове зонування.

Як окремий вид можна виділити зонування за екологічними умовами.

Шляхом встановлення тотожності природних властивостей міських земель виділяються зони: небезпеки зсувів, заболоченості, затоплюваності, провалів та просадки ґрунтів, зони з несприятливим рельєфом та різним рівнем залягання безнапірних водоносних горизонтів, тощо. Такий вид зонування здійснюється переважно на підставі та інженерно вишукувальних робіт і його результати використовується:

- органами управління, при визначенні доцільності видачі дозволу на забудову та узгодженні проектно-кошторисної документації;
- інвестором, при оцінці складності освоєння території та прогнозуванні обсягів необхідних капіталовкладень.

Встановлення цільового використання земель здійснюється завдяки функціонального зонування міських територій на підставі містобудівного проектування. Воно має різні ступені конкретизації. На стадії ГП виділяються сельбищна, виробнича, рекреаційно-ландшафтна зони, це поліфункціональне зонування, в основу якого покладена переважаюча функція. Детальний планом території конкретизуються питання функціональної організації і, наприклад в сельбищній зоні, визначаються території громадських центрів різного ієрархічного рівня, житлової забудови, адміністративні, зелених насаджень загального користування, транспортних та інженерних мереж. Проектом забудови деталізується функціональне призначення земель в межах мікрорайонів, кварталів. Функціональні зони встановлюються на підставі комплексної оцінки сприятливих і не сприятливих природних та техногенних умов, які відображають містобудівну цінність територій.

Містобудівна цінність акумулює агреговану оцінку позитивних і негативних властивостей територій з урахуванням їх вагомості. Вона відображає якість середовища з урахуванням часових змін, оскільки в процесі розвитку містобудівних систем особливо відчувається закон діалектики щодо кількісних перетворень, які досягнувши певної порогової величини приводять до перебудови структури і формуванню нового якісного середовища. За ступенем комплексної містобудівної цінності виділяють ядро міського центру (для найзначніших міст), центральну, середню, периферійну зони та зона агломераційного розселення [3,4]. В залежності від цінності територій, встановлюються граничні параметри щільності населення, забудови, транспортних мереж, тощо. Вона є визначальною при прийнятті рішень відносно доцільності будівництва нових і реконструкції старих містобудівних об'єктів, передислокації і переорієнтації певних підприємств, які з часом перестають відповідати якісно новому стану територій.

Значний вплив на структуру міського землекористування має наявність та розташування об'єктів історико-культурної спадщини. Законодавством виділяються комплексні охоронні зони, зони охорони пам'яток, зони регулювання забудови, зони охоронюваного ландшафту, зони охорони археологічного культурного шару. Регламент використання таких зон визначається науково-проектною документацією. Для кожної із них встановлюються допустимі режими функціонування і заходи щодо збереження в залежності від ступеню цінності об'єктів: суровий режим охорони, регенерація середовища, реставрація, обмежене перетворення, регулювання забудови, тощо. Визначений режим обумовлює склад і зміст обмежень використання і забудови розташованих в них земельних ділянок і накладає додаткові вимоги до узгоджувально-погоджувального процесу.

Необхідність забезпечення нормативних умов експлуатації деяких об'єктів потребують влаштування буферних зон. Вони влаштовуються як з метою запобігання ушкодження об'єктів, так і з метою охорони населення від негативного впливу підприємств [2,6,7].

Призначення зон на основі прогнозування рентного доходу від використання земель здійснюється при економічній та грошовій оцінці, на підставі чого встановлюються економіко-планувальні зони [3]. В основу зонування покладена складність освоєння території під забудову. В межах цих зон визначається єдина базова вартість освоєння одиниці площі земельної ділянки. Таке зонування обумовлено необхідністю земельно-оціночної структуризації території і є результатом пофакторної оцінки якості території населеного пункту. Фактори цінності, які при цьому враховуються, фактично відображають містобудівну цінність територій, і залежать від величини міста,

його господарського профілю, адміністративного статусу, соціально-культурного потенціалу та ступеню неоднорідності його природних і техногенних властивостей і визначаються на державному, зональному і локальному рівнях.

Зональні фактори враховують розташування земельної ділянки в межах економічно-планувальної зони. Локальні – відображають розташування відносно громадських центрів і інженерно-транспортних споруд, в зонах охорони історико-культурної спадщини та природо-заповідного фонду та в зонах негативного санітарно-гігієнічного стану.

Кадастрове зонування приводиться для встановлення місця розташування обмежень щодо використання земель, меж кадастрових зон та кварталів, оціночних районів і зон, а також кадастрових номерів адміністративно-територіальних одиниць, зон і кварталів.

Однак всі наведені види зонування, окрім двох останніх, мають: по-перше, рекомендаційний характер, по друге – обмежений доступ до інформації обумовлений статусом секретності містобудівної документації.

Проведений в роботі аналіз дозволив зробити висновок, що, за ступенем законодавчої визначеності, всі зони обмежень можна поєднати в 2 класи:

- зони розміри і регламент яких визначений законодавчими і нормативними документами;
- зони розміри і регламент яких визначається містобудівною документацією.

Перший вид зон відображає:

- охоронні зони;
- зони санітарної охорони;
- санітарно-захисні зони;
- зони особливого режиму використання земель.

До охоронних відносяться зони охорони об'єктів природно-заповідного і історико-культурного фонду, історичних ареалів населених місць, земель транспорту, інженерних мереж та водоохоронні.

Зони санітарної охорони влаштовуються навколо об'єктів оздоровчого призначення та відкритих джерел водопостачання, водозабірних та водоочисних споруд, водоводів та інших об'єктів для їх санітарно-епідеміологічної захищеності.

Санітарно-захисні зони призначені зменшити негативний вплив на людей та довкілля від об'єктів, які є джерелами виділення шкідливих речовин, запахів, підвищених рівнів шуму, вібрації, ультразвукових і електромагнітних хвиль, електронних полів, іонізуючих випромінювань тощо. Вони влаштовуються навколо підприємств, які є джерелами забруднення, сільськогосподарських підприємств та об'єктів комунального призначення.

Для забезпечення функціонування об'єктів Збройних Сил України та охорони державного кордону України встановлюються зони у межах якої діє особливий режим використання земель.

Дані дослідження свідчать, що регламент одних і тих же зон, визначається різними нормативно-законодавчими актами, від кодексів до галузевих норм і розпоряджень органів місцевого самоврядування. При цьому існують певні положення, які вступають в протиріччя. До цього додається плутанина в повноваженнях установ, що регулюють ці питання. Таке становище дає змогу застосовувати суб'єктивні не правові підходи при прийнятті рішень посадовими особами.

Необхідність встановлення *другого типу зон* законодавчо визначена. Але їх розміри, регламент використання і забудови може бути з'ясований на підставі розробленої містобудівної документації.

В результаті узагальнення містобудівних обмежень в роботі встановлено, що вони спрямовані на обмеження використання та забудови земельної ділянки і об'ємно-планувальні обмеження будівель і споруд:

1. Функціонально-планувальні обмеження земельних ділянок (включає обмеження функціонального використання та його потужності, освоєння наземного і підземного простору, розташування відносно червоних ліній і ліній регулювання забудови, щільність забудови).

2. Об'ємно-просторові обмеження будівель і споруд (регулюють архітектурно-конструктивні та об'ємно-просторові рішення).

Автором досліджено, яка документації визначає певні види обмежень, і встановлено, що їх регламентують фактично всі види містобудівної документації з певним рівнем деталізації. Найбільш інформаційними виступають місцеві правила забудови і детальний план території. При цьому особливо важливо, що повний перелік обмежень які накладаються на земельну ділянку, можна отримати після набуття прав власності та розробки проектною документації та будівництво.

Наведене вище обумовлює необхідність запровадження правового зонування територій, яке має бути зазначеним і чітко регламентованим в містобудівному кодексі. Правове зонування – це юридичний інструмент регулювання прав відносно забудови та іншого використання земель в умовах ринку [8]. В основу правового зонування покладено поділ території міста на зони з чітко фіксованими межами, в яких визначаються правові умови використання кожної земельної ділянки у відповідності до обмежень встановлених містобудівною документацією та державними нормами і стандартами .

Відповідно до проекту закону «Про державний земельний кадастр» до обов'язкової реєстрації відносяться обмеження у використанні земель і земельні сервітути. При цьому тільки на кадастрових планах може бути поєднана інформація про повний перелік обмежень з прив'язкою на місцевості меж зон обмежень і меж земельних ділянок. При ідентифікації зон обмежень визначених містобудівною документацією, місцевими правилами забудови або іншими нормативними документами в кадастрових планах може бути досягнутим створення єдиної кадастрово-інформаційної системи міських земель.

Метою кадастрового зонування є ідентифікація об'єктів землекористування і встановлення переліку обмежень щодо використання земель. Для забезпечення інформації щодо обмежень міського землекористування, зонування міських територій має включати:

1. Правове зонування, графічні матеріали якого відображають зони, за якими закріплені види і параметрами дозволеного землекористування (цільове використання). Це зонування має охоплювати всю територію міста.
2. Історико-культурне зонування, яке відображає додаткові обмеження за умовами необхідності охорони пам'яток. В ньому мають бути виділені зони відповідно до містобудівного регламенту охорони.
3. Зонування яке спрямоване на відображення нормативно визначених зон (охоронні, санітарної охорони, санітарно-захисні);
4. Зонування за природними властивостями територій, яке визначає зони обмежень відповідно до геологічних, гідрогеологічних і геоморфологічних умов.
5. Економіко-планувальне зонування.

До земельних ділянок, що розташовані в двох або більш зонах, визначених на картах зонування, застосовуються всі регламенти, що закріплені за кожною зоною.

Межі зон мають відповідати вимогам ідентифікації, тому їх просторові границі бажано встановлювати з урахування планувальної структури міста. В якості меж доцільно приймати:

- адміністративні границі міста;
- межі планувальних, житлових районів, кварталів, окремих земельних ділянок;
- смуги відведення залізниць, інженерних споруд та їх охоронних зон;
- червоні лінії;
- природні границі водойм, ярів, тощо.

Враховуючи, що містобудівний кадастр є територіально-орієнтована система, інформація якої має міжгалузевий, міжвідомчий характер такий підхід до зонування територій і встановлення зон з особливими умовами використання надасть можливість її багатоцільового комплексного використання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно - терминологический словарь. - М.: Мысль, 1983. – 350с.
2. Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів”, Міністерство охорони здоров’я України, № 173, 1996
3. Дехтяренко Ю.Ф., Лихогруд М.Г., Манцевич Ю.М., Палеха Ю.М. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні. -К.: Профі, 2007. - 624 с.
4. Заблоцкий Г.А. Принципы определения границ и членения территориальных объектов. // Математические методы решения комплексных задач градостроительного проектирования. — М.: Стройиздат, 1977. — С. 14-17.
5. Містобудування. Довідник проектувальника / За ред. Т.Ф.Панченко. — К. Укрархбудінформ, 2001. — 192с.
6. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень. ДБН 360-92** Мінбудархітектури України. - Київ.: 1993.- 107 с.
7. Градостроительство. Справочник проектировщика. /Под ред. В.И. Белоусова.- М.: Стройиздат, 1987. — 367с.
8. Трутнев Э.К. Правовое зонирование города Хабаровска. Установление прав использования недвижимости посредством местного нормативного правового акта „Правил застройки и землепользования”. — М.: Фонд „Институт экономики города”, 2000. — 158 с.
9. Яргина З.Н., Косицкий Я.В., Владимиров В.В. и др. Основы теории градостроительства. — М.: Стройиздат, 1986.- 326 с.

Анотація

В статті узагальнено існуючий практичний досвід зонування територій міста і виділено шість основних підходів. Також проведений аналіз зон з особливими умовами використання за ступенем законодавчої визначеності.

Аннотация

В статье обобщен существующий опыт зонирования территорий города и выделено шесть основных подходов. Также проведен анализ зон с особыми условиями использования по степени законодательной определенности.