

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗПОДІЛУ ЗЕМЕЛЬ МІСТА НА КАТЕГОРІЇ

С. Хропот

Національний університет "Львівська політехніка"

Постановка проблеми

Нормами чинного Земельного кодексу України (ЗКУ) встановлено, що всі землі держави за основним цільовим призначенням поділяються на категорії, та наведено перелік категорій земель [1]. Так склалося, що під час розвитку сучасної земельної реформи, землі міст (населених пунктів) на законодавчому рівні втратили окремо встановлену категорію земель. Сьогодні у переліку категорій земель виділена категорія "землі житлової та громадської забудови", що, зрозуміло, займає лише частину території міста. Такі зміни об'єктивно обумовлені, оскільки землі міст як категорія реально містять землі інших категорій. Як за попередньою так і за чинною редакцією ЗКУ правовими нормами регулюється категорійне поняття "межа міста".

Зв'язок із науковими і практичними завданнями

На підставі порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель визнаються недійсними рішення органів влади про надання земельних ділянок, визнаються недійсними угоди та відмовляють у державній реєстрації земельних ділянок, відбувається притягнення винних осіб до відповідальності [1]. Санкції суворі, але практичного застосування не можуть мати, оскільки вимоги законодавчих норм щодо зарахування земель до конкретної категорії залишаються не реалізованими. Більше того, на державному рівні досі не розроблені нормативно-методичні рекомендації, що визначають порядок розподілу земель за основним цільовим призначенням.

Аналіз основних досліджень та публікацій, в яких започатковано вирішення проблеми

За усталеною практикою цільове призначення земельної ділянки визначають за відомостями, що містяться у статистичній формі звітності 6-зем [6]. Проте класифікація для кількісного обліку земель за формою 6-зем прийнята "як змішана: за видами земельних угідь та видами економічної діяльності". Хоча тут може бути правильно вказана категорія земель, але облік земель у розділах за формою 6-зем ведеться за принципом фактичного використання земельної ділянки, тобто пооб'єктно.

У контексті відзначеного питання заслуговує на увагу Постанова КМУ №502 від 11.04.2002 р. [5]. Цим нормативним актом визначено порядок зміни цільового призначення земель, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб. Постановою визначені всі необхідні процесуальні дії осіб, зацікавлених у зміні цільового призначення земель приватної власності. Також цілком правомірно визнана необхідність здійснення переведення земель до іншої категорії (зміна цільового призначення) за процедурою розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Проте реалізація зазначеної Постанови вимагає адекватного розуміння змісту поняття "категорія земель" – це ключовий момент нормативного акта. Для наочності наведемо лише дві рекомендації, викладені у листах Держкомзему України щодо порядку застосування Постанови:

“За наданою інформацією, ви маєте у власності земельну ділянку для будівництва та обслуговування житлового будинку (присадибну ділянку). Оскільки на частині земельної ділянки ви займаєтесь підприємницькою діяльністю, то, відповідно, цільове призначення земельної ділянки потрібно змінити.” – лист від 01.11.2005 р. [2].

“Якщо земельна ділянка була надана для розміщення об'єкта чи для використання в межах будь якої категорії відповідно до ЗКУ, але через якийсь час там було розташовано інший об'єкт чи вона використовується по іншому, але в межах категорії, що була першочергово надана, то використання земельної ділянки не за цільовим призначенням в цьому випадку відсутнє.” – лист від 27.12.2006 р. [3]

Як впливає із наведених цитат, розуміння центрального органу державного управління щодо порядку вирішення одного і того самого питання протягом року діаметрально змінилося. Є інформація про десятки різних варіантів неправомірного застосування вимог Постанови, внаслідок чого виникло багато проблемних ситуацій, що вимагають ускладненої процедури їх вирішення. І такі прояви характерні практично для всіх регіонів держави.

Саме тому автор вкотре наполягає на необхідності негайного започаткування процедури розподілу земель держави на категорії [7, 8].

Постановка завдання

У статті обґрунтована необхідність та запропоновані концептуальні підходи до виконання робіт щодо розподілу урбанізованих земель за основним цільовим призначенням на категорії.

Невирішені раніше частини загальної проблеми

Невизначеність у вирішенні питання щодо розподілу земель на категорії породжує низку недоречностей під час реалізації заходів із землеустрою. Так, чинна (від 25.10.2001 р.) і попередня (від 13.03.1992 р.) редакції ЗКУ містять різний перелік категорій земель. Зокрема, у чинній редакції відсутня категорія “землі запасу”. Проте на практиці трапляються непоодинокі випадки віднесення вилучених у землекористувачів земельних ділянок до земель запасу. Відповідно надають земельні ділянки також із земель запасу.

По-перше, земельну ділянку неможливо ані віднести, ані надати її з невизнаною законом категорії. По-друге, надання земельної ділянки зі зміною цільового призначення тягне необхідність розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Оскільки у зазначеному випадку земельну ділянку відносять до псевдокатегорії, то за будь-яких умов виникає псевдопотреба здійснювати надання її за процедурою розроблення проекту відведення.

Виклад основного матеріалу дослідження

Протягом розвитку історії цивілізації місту завжди відводилася особлива роль. За роки реформування земельних відносин в Україні увага до міста, особливо до земель міста, виросла до захмарних висот. При тому норми законодавчого регулювання земельних відносин не завжди встигають за вимогами реального життя, та й виконавська дисципліна щодо реалізації законодавчих норм не на висоті. Результатом такої практики стало порушення норм і стандартів щодо балансу співвідношення різного функціонального використання земель на території міста і наслідки подібного “реформування” ще довго нагадуватимуть про себе.

Важливість виконання порушеного питання полягає ще і в тому, що місто сьогодні практично позбавлене можливості розвиватися за рахунок поглинання інших, заміських територій. Отже, об'єктивною необхідністю, що існує перед містом, є пошук шляхів територіального розвитку без виходу за встановлені територіальні межі.

З метою покращання сучасного стану урбанізованих територій необхідно розробити комплекс взаємопов'язаних системних заходів щодо регулювання земельних відносин у межах території міста. Одним із першочергових за важливістю завдань є розподіл земель міста на категорії. Увага акцентується саме на місто, тому що: по-перше, у містах зосереджені найдорожчі (у грошовому вимірі) землі, відповідно, вимоги щодо правового регулювання земельних відносин у містах є найвищі. По-друге, місто має найскладнішу структуру наявних категорій земель на незначних за площею територіях, тому напрацьовані на прикладі міста технологічні схеми розподілу земель на категорії можна буде легко адаптувати до інших територій. По-третє, у містах зосереджений практично весь науковий і виробничий потенціал, що дає підстави сподіватися на швидке і бездоганне вирішення як необхідних теоретичних передумов, так практичної реалізації робіт з розподілу земель на категорії.

У числі основних принципів, на яких має ґрунтуватися розподіл земель міста на категорії, можна виділити:

- дотримання законності;
- забезпечення науково обґрунтованих підходів;
- забезпечення сталого розвитку міста, пріоритету вимог екологічної безпеки територій, покращання якості довкілля, раціонального використання та охорони земель;
- забезпечення гарантій прав на землю;
- забезпечення умов збереження та охорони історико-культурної спадщини, природних ландшафтів, що мають історико-культурну цінність;
- забезпечення умов збереження етно-культурних надбань, що визначають самобутні особливості розвитку міста;
- забезпечення публічності.

Згідно з [1] віднесення земель до тієї чи іншої категорії, а також зміна цільового призначення земель у межах території міста здійснюється на підставі рішень органів місцевого самоврядування. Встановлено, що землеустрій забезпечує... наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [4]. Отже, практична реалізація розподілу земель міста на категорії має визначатися заходами із землеустрою, що здійснюються на основі рішень органів місцевого самоврядування.

Документація із землеустрою розробляється у вигляді проекту землеустрою щодо організації і встановлення меж територій, зарахованих до категорій земель за основним цільовим призначенням (далі – Проект). Залежно від статусу міста, Проект можна розробляти в одну або у дві стадії. Перша стадія передбачає розроблення концепції розподілу земель міста на категорії, друга – безпосередньо сам Проект. Підставою для виконання робіт є рішення Міської ради.

З метою забезпечення законодавчих прав щодо участі громадськості під час планування і забудови міста та врахування громадських і приватних інтересів під час реалізації Проекту, замовник документації із землеустрою створює можливості для подання пропозицій всіма зацікавленими особами, згідно з законодавчо встановлених вимог.

Для організації і виконання робіт з розподілу земель міста на категорії, Міською радою має бути сформована і затверджена робоча група. До складу робочої групи крім розробників документації із землеустрою доцільно включити представників депутатського корпусу Міської ради, місцевого органу земельних ресурсів, спеціально

уповноваженого органу з питань містобудування та архітектури, урбано-ландшафтного планування, природоохоронних і санітарно-епідеміологічних органів, охорони культурної спадщини тощо. Координацію роботи робочої групи здійснює міський голова або його заступник.

До завдань робочої групи належить розроблення технічного завдання розробнику документації із землеустрою та узгодження концепції розподілу земель міста на категорії.

Практична реалізація Проекту з розподілу земель міста на категорії має ґрунтуватися на таких основних постулатах:

- зарахування земель до конкретної категорії здійснюється на основі аналізу містобудівної документації, стратегії розвитку міста (за наявності), стану природного середовища, інвестиційної політики міста;
- категорія земель об'єднує цілісний масив земель, межі якого визначаються за кварталним принципом;
- залежно від характеру планування і забудови конкретного міста межі категорій земель суміщають з червоними лініями, лініями забудови, осьовими лініями вулиць і проїздів, межами штучних та природних лінійних об'єктів, встановленими межами охоронних зон, огорожами тощо.

Розроблений Проект після погодження відповідними службами розглядається і затверджується на пленарному засіданні сесії Міської ради.

Діяльність у сфері землеустрою міста сьогодні вимагає крім розподілу земель на категорії також встановлення допустимих функцій використання територіальних ресурсів міста у межах кожної категорії. Ці роботи можна виконувати як у межах Проекту, так і окремо. Надалі розроблений проект землеустрою щодо організації і встановлення меж територій, зарахований до категорій земель за основним цільовим призначенням, а також встановленими допустимими функціями використання земель у межах кожної категорії можуть бути використані як основа для функціонального зонування території міста.

Висновки

Враховуючи соціальну значимість урбанізованих територій, як недопустиму розкіш необхідно розцінювати поділ території міста на земельні ділянки, за змістом дефініції земельного законодавства. Територія міста – це його чи не найцінніший територіальний ресурс [9].

Зміст поняття “територіальний ресурс” об'єднує поняття “земельна ділянка” у класичному розумінні терміна; придатність території для містобудівних потреб (за фізико-механічними, природнокліматичними, соціально-економічними, екологічними тощо показниками); цінність території та її вартісний еквівалент (за місцем розташування земельної ділянки як у загальнодержавному масштабі, так і у межах конкретного міста); благоустрій територій. Вважаю також за доцільне ввести у юридичну практику посвідчення права на відповідний горизонт територіального простору міста.

У зв'язку з викладеним вище вкрай необхідно переглянути державну політику щодо методів використання територіальних ресурсів міста, які мають ґрунтуватися на основі результатів наукових досліджень не лише у галузі земельних відносин. Розподіл земель міста на категорії матиме значення фундаменту як для побудови удосконаленої системи управління територіальними ресурсами міста, так і для виконання глобальніших проектів.

Література

1. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. №2768-III//www.rada.gov.ua.
2. Лист Держкомзему України від 01.11.2005 р. №14-17-2П1647/9236//www.rada.gov.ua.
3. Лист Держкомзему України від 27.12.2006 р. №14-17-7/9942// www.rada.gov.ua.
4. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. №858-IV// www.rada.gov.ua.
5. Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2002 р. №502// www.rada.gov.ua.
6. Про затвердження форм державної статистичної звітності з земельних ресурсів та Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми NN 6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем) Наказ Держкомзему України від 05.11.1998 р. №377// www.rada.gov.ua.
7. Хропот С. Плата за землю – реальність і можливості // Часопис українсько-американської програми партнерства громад Аспекти самоврядування. Число 3(24). – 2004. – С.27–29.
8. Хропот С. Впорядковані території – запорука туризму // Часопис українсько-американської програми партнерства громад Аспекти самоврядування. Число 1(27). – 2005. – С.42–44.
9. Хропот С. Земельна реформа: чи буде світло в кінці тунелю? //Часопис українсько-американської програми партнерства громад Аспекти самоврядування. Число 3(29). – 2005. – С.15–19.

**Концептуальні підходи до розподілу
земель міста на категорії**

С. Хропот

Обґрунтовано теоретичні передумови необхідності розподілу земель міста на категорії, а також запропоновані основні принципи практичної реалізації зазначених робіт.

**Концептуальные подходы к распределению
городских земель на категории**

С. Хропот

В работе обоснованы теоретические предпосылки необходимости распределения городских земель на категории, предложены основные принципы практической реализации упомянутых работ.

**The conception methods to distribution of city
lands on categories.**

S. Khropot

The theoretical pre-condition of the necessary distribution city lands on categories is substantiated and the main principles of practical realizations of mentioned works is proposed.