

А. І. РІПЕНКО

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ (ТЕРИТОРІЙ) В СУЧАСНИХ УМОВАХ

В статті розглянуті ключові питання правового регулювання зонування територій населених пунктів та земель, розташованих за їх межами; визначені їх відмінності та висловлені певні пропозиції щодо перспективних напрямків удосконалення законодавчого регулювання цих відносин

Ключові слова: *зонування, планування, території, землі*

© РІПЕНКО Артем Ігорович – здобувач Одеської національної юридичної академії

В статье рассмотрены ключевые вопросы правового регулирования зонирования территорий населенных пунктов и земель, расположенных за их границами; определены их отличия и высказаны некоторые предложения о перспективных направлениях совершенствования законодательного регулирования этих отношений

Ключевые слова: зонирование, планирование, территории, земли

In article key questions of legal regulation of zoning of territories of settlements and the earths located behind their borders are considered; their differences are defined and some offers on perspective directions of improvement of legislative regulation of these relations are stated

Key words: zoning, planning, territories, earths

Актуальність теми зумовлена стрімким розвитком та ускладненням відносин щодо використання земельних територій. З цим пов'язана необхідність удосконалення методів та правових форм управління земельним фондом країни та, відповідно, правового регулювання цих відносин.

Проблемні питання правового регулювання планування та зонування земель (територій) останнім все частіше привертають увагу представників науки земельного права. Серед них можна назвати: Є.О. Іванову¹, І.І. Каракаша², П.Ф. Кулинич³, Р.І. Марусенка⁴, А.М. Мірошниченка⁵, В.В. Носіка⁶, М.В. Шульгу⁷ та інших вчених. Велику кількість публікацій з цього питання видав А.М. Третяк та інші представники землевпорядної науки⁸. На теперішній час питанням зонування земель приділено велику увагу на найвищому державному рівні⁹.

Втім, далеко не всі правові аспекти зонування територій (земель) є досконало дослідженими на теоретичному рівні. Зокрема, відсутні чіткі відповіді на питання співвідношення підходів до зонування земельних територій в межах населених пунктів та за їх межами. Важко також однозначно визначити місце та співвідношення функцій містобудівельників та землевпорядників в цій царині.

Чинним законодавством передбачаються різні види зонування, що мають суттєві відмінності: функціональне, територіально-економічне, будівельне, ландшафтне, агроландшафтне, природно-сільськогосподарське, історико-культурне, зонування територій заповідників та курортів, пансіонатів та будинків відпочину, земельно-оціночне, кадастрове, зонування територій населених пунктів для визначення відновної вартості зелених насаджень тощо. Мета проведення різноманітних зонувань неоднакова, проте їх об'єктом часто постає одна й та сама територія.

Щодо зонування територій населених місць, в багатьох країнах з ринковою економікою застосовується термін «зонінг», а в літературі можна також зустріти поняття – синоніми: «правове зонування», «територіальне зонування», «містобудівне зонування». Для зонування сільськогосподарських земель та інших земель, розташованих за межами населених пунктів, більш вживаним в законодавстві України є термін «районування».

Неабиякої актуальності питання зонування земель набули у зв'язку з внесенням 19.03.2009 р. Народним депутатом України С.М. Терещуком на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України «Про зонування земель» (реєстр. № 4238)¹⁰. Незважаючи на те, що проект був повернутий суб'єкту ініціативи 19.06.2009, дискусії з цього питання серед науковців, юристів і землевпорядників значно активізувались¹¹.

Перш за все, на нашу думку, слід визначитись з термінологією, що стосується коректного позначення у законодавстві об'єктів зонування, а саме, що є таким

об'єктом – «земля» («землі») або «територія» та чи мають вони, як правові категорії, відмінності?

Проблема зумовлена тим, що вітчизняне законодавство в цій частині є непослідовним: у містобудівному законодавстві об'єктом планування та зонування визнається «територія», натомість в земельному та екологічному – «землі». Як правові категорії, поняття: «територія», «земля», «земельна ділянка», «ландшафт» нерівнозначні за змістом, але ж їх не можна ані ототожнювати, ані протиставляти. Основу будь – якої «території» чи «ландшафту» становить «земля», та її персоніфіковані частини – «земельні ділянки».

Однак, на нашу думку, об'єктом зонування в межах населених пунктів слід визнавати їх «територію» як комплексну, інтегровану категорію, що охоплює як землі та окремі земельні ділянки, так і розташовану на них нерухомість, елементи благоустрою тощо. Натомість, щодо земель, розташованих за межами населених пунктів (переважно земель сільськогосподарського використання), об'єктом зонування доречно визначати відповідні «землі». В даному разі саме це поняття дозволяє акцентувати увагу на визначенні «землі» як «грунту», засобу виробництва, основи природних ландшафтів, об'єкту екологічної охорони тощо.

Вищенаведена проблема стосується не лише термінологічних аспектів визначення об'єктів зонування. Землі в межах населених пунктів мають суттєві особливості у правовому режимі використання. Тому здійснення зонування земельних територій в межах населених пунктів та за їх межами переслідує неоднакову мету та має, насправді, суттєві відмінності.

В межах населених пунктів особливе значення для регулювання використання їх територій мають функціональне та правове зонування («зонінг»). Під функціональним зонуванням зазвичай розуміють диференціацію території міста чи іншого населеного пункту за характером використання, тобто за типом функціонального призначення. Кожна з функціональних зон (підзон) висуває специфічні вимоги до розміщення та організації простору населеного пункту. Засади функціонального зонування закладаються у генеральних планах населених пунктів та деталізуються в іншій містобудівній документації.

Від функціонального зонування відрізняється «правове зонування» («зонінг»). Різниця правил зонування («зонінгових правил») та містобудівної документації полягає в тому, що в останній відсутні визначені юридичною мовою регламенти та процедури, спрямовані будь – якому громадянину. У свою чергу «зонінг», обмежуючись створенням єдиної карти зон із затвердженням переліку видів дозволеної забудови кожної з них, її характеристик та масштабу, забезпечує необхідні правові механізми. При цьому, план зонування (графічна частина місцевих правил забудови) має самостійний правовий статус.

Можна казати, що «зонінг» є правовою формою генерального плану та юридичним засобом реалізації його рішень. В той же час, правове зонування базується на генеральному плані та неможливе без цього документа. Важливою складовою плану зонування у складі місцевих правил забудови є схема планувальних обмежень, наявність яких зумовлена вимогами природоохоронного, земельного, містобудівного та іншого законодавства. На цій схемі умовними позначеннями відзначається розташування об'єктів, що є причиною встановлення обмежень та межі територій їхньої дії.

Місцеві правила забудови, у складі яких виготовляються плани зонування, мають «земельно – містобудівний статус». В цьому документі вирішуються питан-

ня управління земельними територіями населених пунктів та їх розподілу, використання окремих земельних ділянок міст, селищ та сіл тощо. Так, відповідно до ст. 180 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. (далі – ЗК)¹² при зонуванні земель (в межах населених пунктів) встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови.

Нажаль, законодавча регламентація питань розроблення й затвердження правил забудови та планів зонування для населених пунктів України є недосконалою, зокрема:

- Закон України «Про планування і забудову територій»¹³ не містить жодного припису щодо порядку погодження місцевих правил забудови; Закон також безпідставно встановлює неоднакові вимоги щодо розроблення місцевих правил забудови для міст обласного значення та для сіл, селищ і міст районного значення;

- рішення про затвердження місцевих правил забудови формально підпадають під визначення регуляторного акта згідно з Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Однак, подвійне оприлюднення та обговорення місцевих правил забудови відповідно до ст.ст. 30-2 – 30-7 Закону «Про планування і забудову територій» та рішення про їх затвердження (регуляторного акта) навряд чи є доцільним та затягуватиме процес їх підготування;

- містобудівне законодавство «замовчує» питання визначення суб'єкта, який має право розробляти проекти місцевих правил забудови. Зокрема, не вказується які вимоги висуваються до нього та чи необхідно отримувати ліцензію для виконання таких робіт;

- проекти місцевих правил забудови не визнані об'єктами обов'язкової державної екологічної та санітарно – гігієнічної експертизи, хоча, на нашу думку, така потреба існує;

- відсутнє законодавче та нормативне визначення орієнтовного (примірного) переліку зон, на які може поділятися територія населеного пункту та видів дозволеного використання кожної з них (що лягає в основу текстової частини місцевих правил забудови). Певне вирішення цих питань пропонується лише у внесеному на розгляд Верховної Ради України проекті Містобудівного кодексу України;

- відсутнє нормативне, методичне та інструктивне забезпечення порядку складання планів зонування та схем обмежень використання земельних ділянок у складі правил забудови (графічна частина), їх змісту тощо;

- деякі різновиди використання земель населених пунктів не можуть бути в повному обсязі прив'язані до певної зони (землі загального користування та ін.), що не враховане в законодавстві.

Приведений перелік недоліків можна продовжувати. Саме це, поряд з гострою нестачею бюджетних коштів, необхідних для розроблення планів зонування, є причиною затягування розроблення повноцінних правил забудови у переважній більшості населених пунктів України. На нашу думку, «зонінг», як зручний механізм регулювання використання земель в межах поселень, має бути запроваджений у кожному населеному пункті країни. Цілком природно, що в селі, малому чи середньому місті місцеві правила забудови будуть відрізнятися (за набором зон та іншими показниками) від правил забудови для великого міста – обласного центру. Втім саме цей земельно-містобудівний документ спроможній найбільш повно

врахувати наявні між цими поселеннями відмінності та місцеві особливості, що склались історично. Саме тому, імплементацію зонінгових правил слід забезпечувати не законодавчими зобов'язаннями чи заборонами, а відповідними засобами економічного та фінансового стимулювання. Зокрема, для малих міст та сільських населених пунктів доречно передбачити часткову чи повну оплату вартості розроблення правил забудови за рахунок коштів Державного бюджету.

Інша перепона на шляху широкого запровадження «зонінгу» – це необхідність «ув'язування» зонінгових засад з жорстким законодавчим регулюванням правового режиму окремих категорій земель, розташованих в межах населених пунктів. З певною долею умовності можна казати, що розподіл земель в межах населених пунктів на певні категорії також є «зонуванням», що, однак, не є «зонінгом» у його сучасному розумінні. Тому в земельно-правовій доктрині все частіше висловлюються погляди з того, що в перспективі «зонування» здатне стати альтернативою існуючому поділу земельного фонду країни на землі певних категорій.

Оскільки при зонуванні території для кожної функціональної зони складається перелік допустимих використань земельних ділянок, які є фактично їхнім «цільовим призначенням», то власник чи орендар може їх вільно змінювати в будь-який час. Отже, існує доцільність імplementувати до актів вітчизняного земельного законодавства правові приписи щодо зонування території за принципом надання свободи («пакету прав») на використання земельних ділянок у певних дозволених рамках (межах), тобто набору дозволених використань для відповідної зони. При цьому, конкретний правовий режим окремих земельних ділянок, крім такого «цільового призначення», обумовлюється складом їх угідь, що має знайти відображення у відповідній документації із землеустрою, наявністю (відсутністю) на ділянці природних та (або) утворених людиною об'єктів, а також встановленими обмеженнями.

На нашу думку, усталене розуміння поняття «цільове призначення земельної ділянки» щодо земель в межах населених пунктів має бути поступово трансформоване, а згодом, мабуть, загалом виключене з земельного, природноресурсового, природоохоронного та містобудівного законодавства. Воно має уособлювати допустимі напрямки функціонального використання всіх земельних ділянок в дозволених для певної містобудівної зони «юридичних межах», що визначаються на підставі містобудівної документації у місцевих правилах забудови.

Аналіз чинного законодавства України дозволяє дійти висновку, що за межами населених пунктів функціональне та правове зонування земель в такому вигляді не здійснюється. За цих обставин, на відміну від місцевих правил забудови для населених пунктів, регіональні правила забудови не містять у своєму складі графічного плану зонування, тобто не є «зонінг-планами».

Зонування земель, розташованих за межами населених пунктів, регулюється ЗК, Законом України «Про охорону земель»¹⁴, постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 681 «Про затвердження Порядку здійснення природно – сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель»¹⁵ та деякими іншими нормативно – правовими актами. Втім, на наш погляд, терміни «районування» та «зонування» не варто вживати в законодавчих актах як синоніми. Відповідно до чинного законодавства за результатами робіт з районування (зонування) земель складаються схеми (карти), на яких відображаються дані щодо еколого – економічного, протиерозійного та екологічного стану земель та ґрунтів. Отже, таке районування (зону-

вання) відрізняється від функціонального зонування територій населених пунктів та «зонінгу» як його правової форми.

У теперішній час законодавчі приписи щодо зонування територій населених пунктів та зонування земель за їх межами потребують суттєвого перегляду та удосконалення, оскільки такі земельні території та об'єкти, що на них знаходяться, мають неоднаковий правовий режим. Нажаль, це практично ігнорується у діючому ЗК.

На нашу думку, повноцінне запровадження «зонінгу» в населених пунктах України потребує внесення суттєвих змін до діючих законодавчих та підзаконних актів, зокрема:

- зони та підзони, визначені у містобудівній документації та планах зонування, мають бути легально визнані об'єктами землеустрою;

- поділ території населеного пункту на функціональні зони (підзони) має узгоджуватись із виділенням територіальних зон у складі державного земельного кадастру;

- розподіл земель в межах населених пунктів на категорії та поділ цієї ж території на функціональні зони у містобудівній документації має бути приведено у відповідність, тобто відповідати одне одному;

- існуюча система статистичного обліку земель населених пунктів, що не відповідає навіть наявному розподілу земель на категорії, має бути переглянута;

- на зонінгових засадах мають визначатись межі економіко – планувальних зон, у яких диференціюється базова вартість земельних ділянок в межах населеного пункту, та які застосовуються у сфері оцінки земель. На даний час такі «зони» визначаються на різних засадах, що очевидно не є доцільним.

- законодавче розуміння поняття цільового призначення земель та земельних ділянок має бути змінено, тобто припускати вільне використання земельних ділянок в межах, обумовлених місцевими правилами забудови для відповідної зони.

На нашу думку, прийняття єдиного Закону України щодо зонування всіх без винятку земель країни на «узagalьнених» засадах є вкрай ускладненим та навряд чи доцільним. Розроблення на підставі містобудівної документації планів зонування територій у складі місцевих правил забудови, які підлягають громадському обговоренню за чітко виписаною в законі процедурою, спростовує необхідність виготовлення окремих коштовних проектів землеустрою щодо зонування земель населених пунктів.

Слід також негативно оцінити ігнорування у ЗК відмінностей у правовому режимі територій населених пунктів та земель, розташованих за їх межами. На нашу думку, питання зонування територій населених пунктів можуть бути врегульовані у спеціальному Законі України, прийняття якого дозволить зафіксувати особливості правового режиму земель усіх категорій, що знаходяться в межах міст, селищ та сіл, у тому числі специфіку планування та зонування цих земельних територій.

Підсумовуючи наведене, слід відзначити, що чинне законодавство не забезпечує адекватного та ефективного регулювання відносин щодо зонування земельних територій, а тому потребує системного перегляду.

1. *Іванова Є.О.* Правові засади планування використання земель житлової та громадської забудови у містах / Є.О. Іванова // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 30. – Одеса, 2007. – С. 171–175. 2. *Каракан І.І.* Правовий режим ис-

пользования и охраны земель жилой и общественной застройки // Правовое регулирование аграрно-земельных и природоресурсово – экологических отношений: сборник избранных статей, докладов и рецензий (1997–2007). – Одесса: Феникс, 2007. – С. 73–83.

3. Кулинич П.Ф. Оцінка стану земельного законодавства України та перспективи його розвитку. – К.: Аналітично – дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2007. – С. 50–53.

4. Марусенко Р.І. Деякі аспекти реалізації принципу використання земель за цільовим призначенням // Земельне право України: теорія і практика. – 2007. – № 1. – С. 37–46.

5. Мірошниченко А.М. Колізії в правовому регулюванні зонувannya відносин в Україні : Монографія. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – С. 114–115.

6. Носік В.В. Проблеми здійснення права власності на землю українського народу: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. – К., 2007. – 34 с.

7. Земельне право України: Підручник / Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; За ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 289–297.

8. Третяк А.М. Зонирование – база перераспределения и более эффективного использования земель // Геопрофиль. – 2009. – № 5 (8). – С. 4–7; Третяк А. Зонування земель повинно здійснюватися на території ради // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 7. – С. 13; Третяк А. Концептуальні основи зонувannya земель / А. Третяк, В. Другак, О. Дорош // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 4. – С. 40–45.

9. Див. напр.: *Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні»: постанова Верховної Ради України від 22.09.2005 р. № 2897-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – ст. 494; Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 року «Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин використання та охорони земель»: Указ Президента України від 21.11.2005 р. № 1643/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 47. – Ст. 2943; Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 січня 2008 року «Про стан виконання Указу Президента України від 21 листопада 2005 року № 1643 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 року «Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель»: Указ Президента України від 14.02.2008 р. № 121/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 12. – Ст. 296.*

10. Проект Закону України «Про зонування земель», реєстр. № 4238, внесений 19 березня 2009 року Народним депутатом України С.М. Терещуком. Офіційний веб – сайт ВРУ. – Режим доступу до док. : www.rada.gov.ua

11. Див. напр.: Федорченко М. Зауваження та пропозиції до Закону України «Про зонування земель». Сайт ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.myland.org.ua/index.php?id=850&lang=uk>

12. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

13. Про планування і забудову територій: Закон України від 20 квітня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.

14. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

15. Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 року № 681 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 21. – Ст. 1429.