

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Одним із визначальних принципів земельного права України є принцип поділу земель за основним цільовим призначенням на категорії, який ми отримали у спадщину від радянських часів, коли панувала лише державна власність на землю. З огляду на реформування земельних відносин у незалежній Україні на засадах плюралізму форм власності на землю (державної, комунальної та приватної) поділ земель за основним цільовим призначенням на категорії є певним анахронізмом в сучасній правовій системі нашої держави і має бути замінений системою зонування земель, що набула значного поширення в світі. Принцип зонування земель вбачається більш ефективним принципом правової охорони та захисту права власності Українського народу на землю та інші природні ресурси, ніж принцип поділу земель за основним цільовим призначенням на категорії.

Слід відзначити загальну тенденцію щодо переходу від принципу «категоризації земель» та їх цільового використання до більш гнучкого принципу планування (зонування) територій. Його «гнучкість» полягає в тому, що планування (зонування) є більш придатним до застосуванням «на місцях». За його допомогою можна вирішувати індивідуальні питання в межах загальних рамок, встановлених законодавством та планувальною документацією. Остання розробляється з обов'язковим врахуванням громадської думки, громадських, державних, муніципальних, приватних а також бізнес-інтересів і може бути змінена (відкоригована) у певних випадках в установленому законодавством порядку. Натомість, поділ земель на категорії за цільовим призначенням нічого подібного не передбачає. Це зазначається в науковій літературі і вже знаходить певне відображення в текстах нормативно-правових актів. Така правова конструкція зонування широко використовується у планувальній практиці США, країн ЄС, інших розвинених країн [В, с. 22].

У Земельному кодексі України (ЗК України) зонуванню земель присвячено лише ст. 180, яка суперечить закріпленому у ст. 19 принципу поділу земель за основним цільовим призначенням на категорії, який визначає структуру та зміст головного земельного закону, систему земельного права і є одним із провідних земельно-правових принципів. Але спочатку визначимо поняття та правову природу зонування земель у межах населених пунктів. На думку І. В. Ігнатенко, це диференціація земель на

функціональні зони, яка здійснюється на підставі затвердженого органом місцевого самоврядування плану зонування території з метою встановлення дозволеного та допустимого використання земельних ділянок в межах цих зон [1, с. 32].

Разом з тим А. С. Юхно під зонуванням земель розуміє встановлення, виділення та об'єднання однорідних територій та земельних масивів відповідно до визначених властивостей, які встановлюються згідно з поставленим завданням, категорією земель та типом землекористування [2, с. 249]. Останнє із зазначених вище понять зонування земель розглядає його у широкому значенні, натомість інші поняття визначають юридичну природу зонування земель в межах населених пунктів (саме таке розуміння зонування земель містить ст. 180 ЗК України). Безперечно, поняття зонування земель має бути законодавчо закріплене. Зонування земель перебуває у площині регулювання земельного та містобудівного законодавства. Відповідно до ст. 180 ЗК України зонування земель здійснюється у межах населених пунктів. При зонуванні земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон згідно з місцевими правилами забудови. Слід зауважити, що норми Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», які стосуються зонування територій в межах населених пунктів, є спеціальними стосовно норм ЗК України щодо зонування земель, тобто земельне законодавство у цій сфері підпорядковане містобудівному. Отже, якщо норма містобудівного законодавства суперечить земельно-правовій нормі, то діятиме норма містобудівного законодавства. Але слід уніфікувати законодавство таким чином, щоб запобігти виникненню подібних колізій.

На нашу думку, об'єктом зонування мають бути землі в межах України, а не лише в межах населених пунктів (що є різновидом зонування земель). Поряд із зонуванням у межах населених пунктів чинне земельне законодавство України виокремлює такі його види, як кадастрове, функціональне, оціночне, економічне, соціальне, соціально-економічне, природно-сільськогосподарське, екологічне та інші. Класифікаційні підходи у сфері зонування земель потребують ґрунтового наукового дослідження.

На місцевому рівні (в межах населеного пункту) розробляється план зонування території (зонінг), що являє собою містобудівну документацію, яка визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон. План зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтної організації. Отже, зміст зонування земель визначає поділ певного земельного масиву на функціональні зони. Незважаючи на те, що кожна функціональна зона має узагальнене цільове призначення (наприклад, житлова,

промислова, соціально-культурна, рекреаційна зони), для кожної з них визначаються певні фактори допустимого цільового використання земельних ділянок у межах зони. Тому власник земельної ділянки або її користувач має право вибору її конкретного цільового використання в межах переліку видів цільового використання земель, установленого для функціональної зони.

Фактично при поділі земель на функціональні зони цільове призначення визначається не для окремої земельної ділянки, а для певної її сукупності у вигляді функціональної зони (при цьому земельні ділянки не обов'язково повинні мати спільні межі). Об'єднує такі земельні масиви спільний правовий режим. Але така позиція суперечить принципу встановлення цільового призначення земель, який є основним принципом вітчизняного земельного права, визначає зміст та структуру земельного законодавства. На наш погляд, система поділу земель за основним цільовим призначенням на категорії має бути замінена системою зонування земель, що забезпечує власникові оптимальні можливості щодо здійснення правомочностей володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою і набула значного поширення в світі, зокрема у країнах ЄС.

Характерним для принципу зонування земель є поділ території населеного пункту⁷ або іншої адміністративно-територіальної одиниці на зони (промислова, комерційна, житлова, рекреаційна, природоохоронна тощо) зі значною кількістю видів можливого використання розташованих в їх межах земельних ділянок. Фактично зонування земель також є формою їх розподілу за цільовим призначенням, але більш гнучкою та адаптованою до умов ринкових відносин.

Варто зазначити, що співвідношення категорій земель та функціональних зон полягає в тому, що перші виокремлюються залежно від основного призначення земель, а другі виділяються на підставі конкретних функцій, які визначені для окремої ділянки з метою реалізації основного призначення території. При цьому функціональні зони можуть встановлювати як вичерпний перелік прав і обов'язків власника земельної ділянки чи землекористувача («основні» зони), так і лише додаткові обмеження до існуючого правового режиму земельних ділянок («додаткові» зони) [1, с. 141].

На нашу думку, існування у вітчизняному законодавстві двох протилежних підходів щодо поділу земель — за основним цільовим призначенням на категорії (відповідно до земельного законодавства) та на основі зонування на функціональні зони (відповідно до містобудівного законодавства) — є нелогічним та неприпустимим, оскільки утворює колізію земельного та містобудівного законодавства. Тому вважаємо за доцільне прийняття нового закону про зонування земельних ділянок, який би виступав спеціальним по відношенню до Земельного кодексу України.

Список використаних джерел

1. Ігнатенко І. В. Правові засади зонування земель у межах населених пунктів : дис. ... канд. юрид. наук : 12,00.06 / І. В. Ігнатенко ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2014. — 213 с.
2. Юхно А. С. Концептуальні основи аграрного зонування земель при управлінні земельними ресурсами сільськогосподарських підприємств // Економічний аналіз : зб. наук. пр. / Терноп. нац. екон. ун-т; редкол.: В. А. Дерій (голов. ред.) [та ін.]. — Тернопіль, 2014. — Т. 15, А? 3. — С. 246-255.
3. Ріпсько А. І. Земельне право України. Загальна частина / А. І. Ріпсько, О. М. Пашенко. — Одеса : Удача, 2018. — 80 с.

Науковий керівник: д. ю. н., доцент Харитонова Т. Є.