

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ У НАСЕЛЕНИХ ПУНКТАХ

Розглянуто деякі проблеми планування використання земель у населених пунктах. Запропоновано можливі варіанти їх вирішення шляхом удосконалення чинного законодавства у даній сфері.

Ключові слова: зонування, планування, території, землі.

Законодавство щодо зонування земель у населених пунктах знаходиться в стадії становлення. Законодавчі акти, безпосередньо присвячені зонуванню земель, недостатньо пов'язані між собою. Ідеться, зокрема, про Земельний Кодекс України [2; 2002. – № 3-4. – Ст. 27], закони України «Про регулювання містобудівної діяльності» [7; 2011. – № 18. – Ст. 735], «Про землеустрій» [2; 2003. – № 36. – Ст. 282], «Про Генеральну схему планування території України» [2; 2002. – № 30. – Ст. 204] та ін.

Питання правової регламентації зонування земель у межах населених пунктів як форми планування використання земель все частіше привертають увагу представників науки земельного права, серед яких П. Ф. Кулинич, В. В. Носік, А. М. Мірошниченко, А. І. Ріпенко та ін.

Метою даної статті є комплексне дослідження проблем зонування земель у межах населених пунктів з розробкою та внесенням пропозицій, спрямованих на вдосконалення відповідних правових приписів.

Як відомо, основну роль серед функцій державного управління землями населених пунктів відіграє планування. Інші ж функції знаходяться в підпорядкованій залежності від неї й спрямовані на її реалізацію. В основних рисах планування являє собою таке: 1) науково обґрунтований вибір території розміщення населених пунктів; 2) функціональне зонування території населеного пункту, тобто найбільш доцільна диференціація земель населеного

пункту за цільовим призначенням; 3) визначення достатності території населеного пункту для розміщення всіх видів будівництва з урахуванням перспективи розвитку; 4) максимально повний і органічний зв'язок організації території населеного пункту з природними особливостями місцевості [1, с. 11].

Як зазначав Б. В. Ерофеев, планування земель міст є конкретною формою територіального планування використання цих земель шляхом надання правового режиму відповідній земельній ділянці, визначення прав та обов'язків державних органів та міських землекористувачів на даній землі. Планування земель виступає в якості засобу забезпечення найбільш раціонального використання земель міст і охоплює широкий комплекс архітектурних, інженерно-технічних, соціальних, економічних, юридичних та інших проблем [3, с. 68].

Під плануванням використання землі прийнято вважати цілеспрямовану діяльність виконавчих органів та органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання щодо збалансованого розвитку і використання території на основі врахування суспільних цінностей і властивостей землі, узгодження інтересів учасників процесу, їх залучення до прийняття відповідних рішень.

Серед форм планування використання земель самостійне місце займають природно-сільськогосподарське районування (в межах території країни) та зонування земель (в межах території населеного пункту). Однак на практиці природно-сільськогосподарське районування щодо розвитку сільських територій має формальний характер, а зонування земель у межах населених пунктів практично не здійснюється. Інша землевпорядна документація у сфері планування використання земель поки що відсутня.

Зонування є обов'язковою дією при плануванні розвитку територій. Відповідно до ст. 180 ЗК України зонування земель здійснюється в межах населених пунктів. При зонуванні встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок в межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови. У науковій літературі слушно підкреслюється, що зонування можна визначити як «поділ території міста або

іншого населеного пункту на зони, пояси, райони з метою встановлення у них певних обмежень у використанні земель, визначення мінімальних розмірів земельних ділянок, регламентація типів будівель і споруд, які дозволяється будувати в межах цих зон згідно з регіональними та місцевими правилами забудови» [4, с. 500].

В об'єктивному розумінні зонування земель у межах населених пунктів можна визначити як процедуру встановлення технічних, екологічних, історико-культурних, санітарних, пожежних та природоохоронних вимог до земельних ділянок і об'єктів, які з ними нерозривно пов'язані. Однак чинне законодавство не містить визначення даного поняття.

У суб'єктивному розумінні зонування земель у межах населених пунктів – це встановлений нормами права обсяг обмежень прав будь-якого суб'єкта на використання земельної ділянки та нерозривно пов'язаними з нею об'єктами.

Можна виділити такі характерні риси зонування земель у межах населених пунктів: 1) здійснюється тільки у межах населених пунктів; 2) є формою планування використання земель; 3) визначає права власників, користувачів, інвесторів на використання і розвиток земельних ділянок; 4) встановлює обмеження у використанні земель; 5) встановлює список дозволених видів використання земельних ділянок, а також можливі зміни об'єктів нерухомості при здійсненні містобудівної діяльності в межах кожної зони; 6) цільове призначення встановлює не для однієї ділянки, а для групи суміжних з нею; 7) громадський доступ.

Суб'єктами зонування земель у межах населених пунктів можуть виступати центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальні органи, інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи, обласні державні адміністрації, міські ради, юридичні особи та громадяни України.

Органи місцевого самоврядування, виступаючи як генеральний замовник, затверджують нормативно-правові акти у сфері зонування земель у межах населених пунктів і фінансують їх розробку. Місцеві органи містобудування та

архітектури видають в установленому порядку технічні завдання на розробку цих нормативно-правових актів, надають розробникові вихідну інформацію, забезпечують їх розробку, ознайомлення з матеріалами розроблених актів зацікавлених юридичних і фізичних осіб, громадян та їх громадських організацій, здійснюють облік їх зауважень і пропозицій, організують експертизу, узгодження та подання на затвердження. Юридичні та фізичні особи беруть участь в обговоренні розробленого нормативно-правового акта, подають до місцевих органів архітектури та містобудування свої зауваження та пропозиції, можуть виступати інвесторами розробки цього акта.

Об'єктом зонування земель виступають землі у межах населених пунктів (як просторово-операційний базис), призначені для здійснення забудови.

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території. У складі генерального плану населеного пункту може розроблятися план зонування території цього населеного пункту. План зонування території може розроблятися і як окрема містобудівна документація після затвердження генерального плану.

В Україні спроба застосувати план зонування територій до планування і розвитку території була у свій час здійснена у м. Чернігові. Але через неузгодженість норм Земельного кодексу України з розробленими і належним чином затвердженим планом зонування територій, цей проект залишився не втіленим у практику регулювання земельних відносин. Результати впровадження зонування в Чернігові підтвердили діаметральну протилежність між концепцією використання землі на основі цільового призначення земельних ділянок, що закріплена в Земельному кодексі України, і концепцією використання земель на засадах зонування [6, с. 175].

Зонування земель, як правило, супроводжується генеральним планом, який скеровує місцеве планування в цілях розвитку муніципалітету. Генеральний план – важливий і необхідний документ довгострокового

планування. Він може ефективно працювати за наявності правових механізмів його реалізації, заснованих на правовому зонуванні. У свою чергу, план зонування територій, заснований на правовому зонуванні, покликаний прискорити перетворення у сфері містобудування, формування ринку нерухомості, поживлення реального сектора економіки міст. План зонування територій орієнтований на виконання основних вимог до формування сучасної системи регулювання забудови та землекористування, а також має обов'язкову юридичну силу і підлягає виконанню всіма суб'єктами, що здійснюють зміни об'єктів нерухомості або причетними до цього процесу, – адміністративними органами нагляду і контролю, власниками нерухомості, інвесторами, забудовниками, підрядниками.

Можна сказати, що зонування є правовою формою генерального плану та юридичним засобом реалізації його рішень. У той же час зонування земель базується на генеральному плані й неможливе без цього документа.

Законодавче закріплення зонування як правової форми й водночас методу регулювання земельних відносин на місцевому рівні змінює сутність і юридичне значення цільового використання земельних ділянок і поділу земель на категорії з різним правовим режимом. По-перше, якщо при цільовому призначенні земельних ділянок встановлюється вид (межі) цільового використання кожної земельної ділянки, то при зонуванні земель встановлюється вид (межі) цільового використання земель функціональної зони. По-друге, при цільовому призначенні земельних ділянок їх власники та користувачі повинні використовувати ділянки виключно відповідно до цільового призначення, встановленого для кожної ділянки, тоді як при зонуванні земель цільове призначення земельних ділянок не встановлюється, а їх власники (користувачі) можуть використовувати ділянки для потреб, які не суперечать функціональному статусу зони.

А. М. Мірошніченко обґрунтовано вважає, що зонування можна розглядати як «альтернативу принципу встановлення «цільового призначення земель», який є несумісним з умовами ринкової економіки, із повноваженнями

власника розпоряджатися земельною ділянкою» [5, с. 341]. Тому в майбутньому «цільове призначення» земельних ділянок потрібно замінити іншими засобами регулювання земельних відносин між суб'єктами, які передбачають, крім приписів і заборон, інші засоби економічно-правового регулювання та стимулювання.

Таким чином, чинне законодавство не забезпечує адекватного та ефективного регулювання відносин щодо зонування земель у межах населених пунктів, а тому потребує системного перегляду. Запровадження зонінгового підходу до розподілу земель для задоволення різних суспільних потреб потребує внесення істотних змін у правове регулювання цільового використання земельних ділянок. По-перше, необхідно розробити та прийняти Закон України «Про зонування території населених пунктів». По-друге, з введенням зонінгового регулювання використання земельних ділянок населених пунктів, як це передбачено ст. 180 Земельного кодексу, на території населених пунктів мають бути внесені істотні зміни до статей 20 і 21 Кодексу, якими регулюється встановлення цільового призначення земельних ділянок.

Тому перспективою подальших наукових розвідок у напрямку розглянутих проблем може стати відповідне поглиблене вивчення окремих питань зонування земель у межах населених пунктів.

Список літератури:

1. *Балезин В. П.* Правовой режим земель населенных пунктов / В. П. Балезин. – М. : Юрид. лит., 1980. – 93 с.
2. Відомості Верховної Ради України.
3. *Ерофеев Б. В.* Правовой режим земель городов / Б. В. Ерофеев. – М. : Юридическая литература, 1976.—199с.
4. Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2009. – 600 с.
5. *Мірошниченко А. М.* Земельне право України : підручник / А. М. Мірошниченко. – К. : Алерта, 2009. – 712 с.
6. *Носік В. В.* Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. – Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
7. Офіційний вісник України.

***Игнатенко И. В.* Актуальные вопросы планирования использования земель в населенных пунктах.**

Рассмотрены некоторые проблемы планирования использования земель в населенных пунктах. Предложены возможные варианты их разрешения путем усовершенствования действующего законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: зонирование, планирование, территории, земли.

Ignatenko I. V. Pressing questions of planning of the land in human settlements.

The article discusses some of the problems of land use planning of settlements. Propose options to resolve them by improving the existing legislation in this area.

Key words: zoning, planning, territories, lands.