

ДО ПИТАННЯ ПРО СПІВВІДНОШЕННЯ ПЛАНУ ЗОНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ І ДОКУМЕНТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ

Правовою основою виникнення правовідносин у сфері зонування земель виступають положення ст. 180 чинного Земельного кодексу України. Подальше розповсюдження дана норма отримала у зв'язку із прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». З'явився новий вид планувальної документації на місцевому рівні – план зонування території.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» план зонування території (зонінг) – це містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон [1]. Отже, план зонування території, по-перше, являє собою нормативно-правовий акт, затверджений відповідною радою. По-друге, ним встановлюється порядок планування і забудови та іншого використання територій, окремих земельних ділянок, а також перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання територій і окремих земельних ділянок у межах зон. По-третє, він уточнює права власників земельних ділянок і землекористувачів, щодо їх використання переважно для потреб забудови.

На думку С. А. Бурмистрової, план зонування території є джерелом права, при цьому сферою дії його правових норм виступають межі територіальних зон [2, с. 19]. Дане твердження видається спірним та вимагає уточнення. Сфера дії правових приписів, які містяться в плані зонування території, – це територія сільського або міського населеного пункту, в той час як правовий режим земельних ділянок, розташованих в конкретній територіальній зоні, діє лише в її межах. Крім того, він характеризується цілісністю, оскільки застосовуються до всіх земель в межах населеного пункту.

План зонування території – це унікальний нормативний правовий акт. Його унікальність обумовлена нетиповою формою викладу відповідних приписів. У ньому мають місце різні форми правового закріплення вимог містобудівних дій при єдності змісту. План зонування території можна розглядати як одну з форм регулювання відносин землекористування в межах населених пунктах, покликаних забезпечити недопущення неналежного використання земельних ділянок, у тому числі їх забудову, шляхом порушення встановлених містобудівних норм і правил, здатних негативно впливати на навколишнє середовище та здоров'я людей.

Питання про співвідношення плану зонування території і документів територіального планування дискусійне як у правовій доктрині, так і в правозастосовчій практиці. Так, одні дослідники відзначають первинний характер документів територіального планування по відношенню до плану зонування території. Вони вказують на неприпустимість протиріччя норм, які містяться у плані зонування території, генеральному плану, оскільки вони повинні ґрунтуватися на його положеннях, конкретизуючи правовий режим окремих територій населеного пункту, відокремлених в рамках територіальних зон. Розробка нового генерального плану, на їхню думку, є підставою для підготовки нового плану зонування території або внесення до нього змін. У літературі також підкреслюється, що генеральний план, як документ, що задає вектор розвитку території, первинний. У сукупності генеральний план і план зонування території створюють умови для реалізації принципу сталого розвитку території населеного пункту.

Інші дослідники вважають, що документи територіального планування не мають чіткого продовження в плані зонування території, вони існують у відриві один від одного. Немає ясності, наскільки план зонування території повинен відповідати документам територіального планування:

якщо дотримання обов'язкове й точне, то одночасне наявність плану зонування території і генерального плану є зайвим, так як вони містять фактично однаковий набір відомостей. Крім того, при подальшій зміні документів територіального планування, відсутні гарантії того, що план зонування території буде оновлюватися. Немає і зворотного зв'язку: план зонування території може змінюватися без документів територіального планування. На основі наведених міркувань науковці ставлять питання про доцільність підготовки документів територіального планування.

З огляду на викладене, законодавче закріплення необхідності розробки документів територіального планування і плану зонування території спрямоване на забезпечення збалансованого підходу до визначення правового режиму земельних ділянок у межах населених пунктів та встановлення найбільш раціональних способів землекористування при здійсненні містобудівної діяльності. Документи територіального планування спрямовані на визначення призначення територій виходячи з сукупності соціальних, економічних, екологічних та інших факторів з метою забезпечення сталого розвитку територій, розвитку інженерної, транспортної та соціальної інфраструктур, забезпечення обліку публічних і приватних інтересів. План зонування території визначає можливі види використання земельних ділянок залежно від їх приналежності до тієї чи іншої зони.

Заслуговує на увагу і схвалення пропозиції про необхідність закріплення такої послідовності прийняття містобудівної документації, при якій в першу чергу буде прийматися генеральний план, а в другу – план зонування території. Оскільки, зонування земель, як правило, супроводжується генеральним планом, який покладений в основу місцевого планування. Генеральний план – важливий і необхідний документ довгострокового планування. Він може давати позитивний ефект за наявності правових механізмів його реалізації, заснованих на зонуванні земель.

Однак, на сьогоднішній день більшість населених пунктів мають генеральні плани, але при цьому не володіють такими реалізаційними механізмами. Їх треба запроваджувати. Найоптимальніший вибір (вже апробований у ряді міст) виглядає наступним чином: приймається установка на розробку місцевого нормативного правового акта – плану зонування території. Після його прийняття і введення в дію (або паралельно з цим процесом) можуть починатися роботи з коригування чинного генерального плану. Ці роботи повинні спиратися на положення діючого плану і враховувати їх.

Варто наголосити, що план зонування території, заснований на зонуванні земель, покликаний прискорити перетворення у сфері містобудування, формування ринку нерухомості, пожвавлення реального сектора економіки населених пунктів. Він зорієнтований на виконання основних вимог до формування сучасної системи регулювання забудови і землекористування, а також має обов'язкову юридичну силу. Це створює підґрунтя для його виконання 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 стверджувати, що зонування виступає правовою формою реалізації генерального плану та юридичним засобом реалізації його рішень. В той же час, зонування земель базується на генеральному плані та неможливе без цього документа. Принципова відмінність плану зонування території від генерального плану полягає в тому, що останній визначає дуже конкретні і єдино можливі вимоги до території та її планування. План зонування території формує поле для свободи діяльності, встановлюючи певні обмеження забудови та іншого використання територій та окремих земельних ділянок, в межах визначених зон. Комплексний характер плану зонування території робить його фактично зводом правил на ринку міського будівництва, обов'язкових для всіх як державних, так і приватних суб'єктів містобудівної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038–VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.

2. Бурмистрова С. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в сфері містобудування: автореф. дис. ... канд.юрид.наук.: 12.00.02 / С. А. Бурмистрова ; Юж.-Ур. гос. ун-т. – Челябинск, 2009. – 25 с.