

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ

Ігнатенко І. В.,

стажист-дослідник

кафедри земельного та аграрного права

Національного університету

«Юридична академія України

імені Ярослава Мудрого»,

м. Харків

Анотація: У статті розглянуто ключові питання правового регулювання зонування земель у межах населених пунктів та за їх межами, визначені їх відмінності та запропоновані шляхи підвищення ефективності правового регулювання у цій сфері.

Ключові слова: зонування, землі населених пунктів, землі житлової та громадської забудови, категорії земель, планування.

Аннотация: В статье рассмотрены ключевые вопросы правового регулирования зонирования земель в пределах населенных пунктов и за их пределами, определены их отличия и предложены пути повышения эффективности правового регулирования в этой сфере.

Ключевые слова: зонирование, земли населенных пунктов, земли жилой и общественной застройки, категории земель, планирование.

Annotation: In the article key questions of the legal regulation of land zoning within settlements and outside, are they different and suggests ways to improve the efficiency of legal regulation in this area.

Key words: zoning, land settlements, land residential and public buildings, land category, planning.

Актуальність обраної для дослідження теми не викликає сумнівів. В Україні 29 904 населених пунктів із загальною площею 7,3 млн. га, що становить 12 % земельного фонду держави. Але значення цього порівняно незначного у відсотковому відношенні масиву земель є надзвичайно важливим, оскільки землі в межах населених пунктів є територіальним базисом розміщення соціальної інфраструктури, місцем постійного проживання та життєдіяльності людини. За сучасних умов, коли активно відбувається реформування земельних відносин, питання зонування земель у межах населених пунктів набувають особливої актуальності.

Теоретичною базою дослідження є праці правознавців: В.І. Андрейцева, В.П. Балезіна, Б.В. Єрофєєва, П.Ф. Кулинича, А.М. Мирошніченко, В.І. Семчика, М.В. Шульги та ін.

Основна мета даної статті – проаналізувати проблеми правового регулювання зонування земель та запропонувати шляхи підвищення ефективності правового регулювання у цій сфері.

Землі населених пунктів, хоча і не визнаються чинним Земельним кодексом України (далі – ЗК України) окремою категорією, однак територію населеного пункту без перебільшення можна визнати як найскладнішу і за складом земель та їх функціональним використанням, і за формами власності та обмеженням прав власності на землі, і за колом проблемних питань як соціально-економічного, так і екологічного та правового характеру. Ефективне вирішення зазначених та багатьох інших питань організації планування і розвитку територій населених пунктів можливо забезпечити лише шляхом зонування земель.

Чинний ЗК України недостатньо враховує ту важливу ознаку, що земля виступає просторово-територіальною базою, тобто операційною основою для розміщення і функціонування населених пунктів, зокрема, сільських населених пунктів, селищ та міст,

хоча це чітко впливає з аналізу чинного земельного законодавства. ЗК України від 18.12.1990 р. містив спеціальний розділ «Землі населених пунктів», у якому, зокрема, були зосереджені норми: про землі міст (ст. 63); землі селищ міського типу (ст. 64); землі сільських населених пунктів (ст. 65) [7]. Землі населених пунктів виділялись головним чином за формальними ознаками. По-перше, до земель населених пунктів ст. ст. 63-65 Земельного кодексу належать усі землі, розташовані в межах населених пунктів. По-друге, приналежність земель виступає у формі перебування їх у віданні міських, селищних і сільських рад [13, с. 162].

Однак чинний ЗК України збіднів зміст регулюючих норм у цій частині і виділяє окрему категорію земель житлової та громадської забудови (ст. 38-42). Але виділення даної категорії є методологічно невірним, оскільки зазначені землі згідно зі ст. 38 ЗК України виступають лише складовою частиною земель населених пунктів. Окрім земель житлової та громадської забудови, у населених пунктах зосереджені земельні ділянки промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення; природоохоронних, оздоровчих, рекреаційних, історико-культурних об'єктів; об'єктів комунального господарства; водогосподарського, лісогосподарського та сільськогосподарського використання; загального користування та ін.

Із моменту прийняття чинного ЗК України вченими і практичними працівниками вносилися пропозиції щодо уточнення зазначеної категорії земель, але досі це питання залишилося невирішеним.

Мотивом законодавчої «заміни» категорії «землі населених пунктів» на «землі житлової та громадської забудови» було те, що категорія земель населених пунктів виділялася, на думку багатьох учених, не за критерієм цільового призначення, а за критерієм територіального розміщення [10, с. 443]. Однак чинний ЗК України не відмовився від критерію територіального розміщення: до даної категорії

земель відносять землі лише в межах населених пунктів.

Крім того, виділення в складі земель населених пунктів земель громадської забудови не узгоджується із прийнятим у планувальній діяльності зонуванням земель населених пунктів.

Згідно зі ст. 180 Кодексу, зонування земель здійснюється у межах населених пунктів [8]. Зонування земель населених пунктів тісно пов'язане з містобудівною документацією. Тому зонінгові правила, як зазначалося в літературі, є своєрідним механізмом застосування рішень генерального плану до окремих земельних ділянок та будівельних проєктів з метою забезпечення цілеспрямованого розвитку населеного пункту [4, с. 52].

При зонуванні кожна функціональна зона набуває певного узагальненого цільового призначення (наприклад, житлова, промислова, соціально-культурна, рекреаційна зони тощо). Водночас для кожної з таких зон встановлюється певний набір видів допустимого цільового використання земельних ділянок у межах зони. Тому власник земельної ділянки має право вибору її цільового використання в межах переліку видів цільового використання земель, встановлених для функціональної зони. На наш погляд, наведене зонування не може бути покладене в основу обґрунтованого виокремлення земель громадської забудови.

На відміну від Земельного кодексу України, наприклад, чинний Земельний кодекс РФ визначає землі населених пунктів як окрему категорію земель і називає їх землями, які використовуються та призначені для забудови і розвитку населених пунктів (ст. 83) [5]. Кодекс Республіки Білорусь про землю відносить до категорії земель населених пунктів землі, земельні ділянки, розташовані в межах міст, селищ міського типу, сільських населених пунктів за винятком земель, віднесених до інших категорій в цих кордонах (ст. 6) [9].

В Україні визначення земель населених пунктів наводиться тільки в юридичній літературі. Так, В.І. Андрейцев під землями населених пунктів розглядає земельні ділянки, віднесені відповідно до земельно-містобудівної документації до земель міст, селищ міського типу і сільських населених пунктів у визначених межах, які підлягають використанню та охороні з урахуванням задоволення містобудівних, соціальних, культурно-побутових та інших функціональних потреб населених пунктів [1, с. 357].

На думку М.В. Шульги, до земель населених пунктів слід відносити землі, надані для містобудівних потреб або призначені для цих цілей відповідно до містобудівної документації та є основою для формування повноцінного життєвого середовища людей [13, с. 164].

Як бачимо з вищевказаного, за видом населеного пункту їхні землі можна поділити на: 1) землі міст, 2) землі селищ міського типу, 3) землі сільських населених пунктів (сіл). Такий поділ має важливе значення і впливає на правовий режим відповідних земель насамперед тому, що законодавство передбачає різні правила планування та забудови різних населених пунктів [10, с. 445].

На наш погляд, до головних ознак, які характеризують особливості правового режиму земель населених пунктів, слід віднести такі:

По-перше, використання земель населених пунктів відповідно до містобудівної документації. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території, що визначає принципові рішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту [12].

Крім того, законом суттєво підвищено вимоги до планувальної документації населених пунктів. Зокрема, невід'ємною частиною генерального плану села і селища має бути план земельно-господарського устрою, тобто вперше земельнопорядна документація входить до складу містобудівної. Документація із землеустрою розробляється з урахуванням положень «плану зонування» та «детального плану території», у разі відсутності яких забороняється надавати земельні ділянки із земель державної або комунальної власності в користування або власність для містобудівних потреб юридичним і фізичним особам.

Також узагальнені відомості про землі в межах населених пунктів та розташовані на них будівлі, споруди, інженерні мережі та іншу інфраструктуру мають заносити до містобудівного кадастру.

По-друге, особливість цільового призначення земель у межах населених пунктів. Землі населених пунктів за цільовим призначенням виконують багатогранні житлово-господарські, соціально-побутові, комунальні, санітарно-захисні, рекреаційні, лікувально-оздоровчі, екологічні та інші життєзабезпечувальні функції.

По-третє, багатоплановий характер використання земель. У межах населених пунктів перебувають не тільки землі житлової та громадської забудови, але і землі природно-заповідного та природоохоронного призначення, землі оздоровчого та рекреаційного призначення, землі історико-культурного призначення, землі лісного фонду та водного фонду, землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення. Тому відбувається «накладення» правового режиму однієї категорії на іншу. Однак, на нашу думку, правовий режим перерахованих земель повинен бути єдиним. Він не може залежати від місця знаходження земельної ділянки.

Входження до складу земель населених пунктів різних категорій земель було одним з аргументів на користь невизнання земель населених пунктів окремою категорією земель. Хоча існуюча нова конструкція «земель житлової та громадської забудови» не позбавлена тієї ж вади. Проте варто зазначити, що належність однієї земельної ділянки одночасно до кількох категорій земель – явище поширене і в принципі неминуче. Деякі землі у складі населених пунктів важко віднести до будь-якої із існуючих категорій [10, с. 444].

У науці земельного права досить складною є проблема визначення чітких критеріїв розмежування правового режиму земель населених пунктів з іншими категоріями земель, які розташовані в межах населених пунктів. На наш погляд, вирішення

проблеми колізій між правовими режимами земель можливе шляхом дослідження механізми зонування земель. Таким чином, можливо буде всі правові режими земельних ділянок, призначені для використання в різних цілях, привести до якогось спільного знаменника, обумовленого потребами розвитку міста не як простої сукупності землі, а як єдиного соціального організму.

Землі в межах населених пунктів мають суттєві особливості у правовому режимі використання. Тому здійснення зонування земель у межах населених пунктів та за їх межами переслідує неоднакову мету та має, насправді, суттєві відмінності.

Відповідно до ст. 38 ЗК України до земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки лише в межах населених пунктів, відповідно до норми законодавства про дану категорію земель не поширюються на земельні ділянки під поселеннями за межами населених пунктів. Між іншим, будинки та споруди можуть знаходитися і поза межами населених пунктів на землях, наданих для садівництва, ведення особистого підсобного, фермерського господарства тощо.

Статтею 36 ЗК України законодавець прямо забороняє спорудження капітальних будівель і споруд на земельних ділянках, які надані для городництва, але при цьому ст. 35 ЗК України дозволяється зведення необхідних будинків, господарських споруд на земельних ділянках, що надані для садівництва [8]. Закони України «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 року (ст. 14) та «Про особисте селянське господарство» від 15 травня 2003 року (ст. 6), а також ДБН Б.2.4-4-97 «Планування та забудова сільських поселень. Планування і забудова малих сільськогосподарських підприємств та селянських (фермерських) господарств» (розділ 6) навіть не виключають наявності житлових будинків у межах земельних ділянок відповідного цільового призначення, хоча останні належать до категорії сільськогосподарських земель.

Так, члени особистого селянського господарства можуть самостійно здійснювати матеріально-технічне забезпечення власного виробництва – будувати майстерні для ремонту сільськогосподарського техніки та інші приміщення для обслуговування. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про особисте селянське господарство» дозволяється надання послуг у сфері сільського зеленого туризму. Отже, будівництво мініготелю чи туристичних будинків на землях особистого селянського господарства з отриманням відповідної дозвільної документації на такий вид будівництва і використання будівель у сфері сільського зеленого туризму не суперечить закону.

Члени фермерського господарства мають право зводити житлові будинки, господарські будівлі та споруди на належних їм на праві власності земельних ділянках відповідно до документації із землеустрою та містобудівної документації, затверджених в установленому законом порядку. Якщо постійне місце проживання членів фермерського господарства знаходиться за межами населених пунктів, то вони мають право на створення відокремленої фермерської садиби.

Отже, відсутня заборона на зведення житлових будинків та господарських будівель за межами

населених пунктів, а тому діє загальне правило, яке надає право будь-якому власнику землі землекористувачу «споруджувати житлові будинки, виробничі та інші будівлі і споруди» (п. «д» ч. 1 ст. 90, п. «г» ч. 1 ст. 95 ЗК України) [11, с. 138].

Унаслідок цього за останні роки в Україні набули масового поширення такі правопорушення, як будівництво приватних житлових будинків садибного типу, дачних та садових будинків із господарськими спорудами. Однією з причин виникнення цих правопорушень є те, що використання переважної більшості не призначених для забудови земель за межами населених пунктів не охоплюється містобудівним плануванням та зонуванням земель.

Певні території за межами міст повинні мати особливий режим, спрямований на забезпечення потреб міст (тобто багато у чому спільний із режимом земель населених пунктів). Йдеться про землі приміської та зеленої зони. Потреба в таких зонах є очевидною, оскільки останнім часом у великих містах України спостерігається тенденція забудови вільних територій за рахунок скорочення зеленої зони міста. Однак чинний ЗК України лише згадує про існування зелених зон (ст. 51), проте не визначає їх режиму.

Для усунення існуючих прогалин доцільно використати історичний досвід та відповідні норми законодавства зарубіжних країн. Земельний кодекс РРФСР від 30 жовтня 1922 р. до міських земель відносив також прилеглі до міських кордонів колишні міські землі, якщо вони не знаходилися у фактичному користуванні селянського населення або робочих організацій (ст. 145) [6]. Таким чином, землі усередині чинної міської межі, а також частина приміських територій визнавалися міськими землями.

Містобудівний кодекс РФ від 07 травня 1998 р. передбачав можливість спільної розробки генерального плану міста і його приміської зони (ст. 50) [2]. Чинний Містобудівний кодекс від 29 грудня 2004 р. подібних розробок не припускає. Стаття 27 Кодексу передбачає лише спільну підготовку документів територіального планування, склад яких стосовно до поселень обмежений генеральним планом [3]. Визначений в ст. 23 Кодексу зміст генерального плану не регламентує належним чином планування міста і приміської зони.

Між тим, за змістом п. 1 ст. 86 Земельного кодексу РФ від 25 жовтня 2001 р., землі міста і приміської зони розглядаються як єдина територія. Режим використання земель приміської зони повинен виходити з перспектив розвитку міста, як це було передбачено в законодавстві дореволюційної Росії.

Складнощі у плануванні приміських зон зумовлюється тим, що чинне законодавство України, в тому числі земельне, не визначає принципів засад визначення їх просторових меж та правового режиму використання. Приписи нормативних актів у галузі містобудування за цих обставин практично не можуть бути застосовані.

«Точкою перетину» зонування земель населених пунктів та зонування інших земель можна вважати планування і зонування «приміських зон», що має враховувати як перспективні містобудівні потреби, так і вимоги щодо раціонального використання та охорони цінних сільськогосподарських угідь, які переважно складають ці території. Використання

таких земельних територій має відбуватись на засадах регіонального планування, у прив'язці до генеральних планів населених пунктів та місцевих планів зонування.

На основі викладеного, можна зробити такий висновок. По-перше, в ЗК України необхідно виділити главу, присвячену землям населених пунктів, в якій будуть зосереджені норми, які регулюють всі питання, пов'язані з поняттям даних земель, їх належності, виникнення, здійснення і припинення права користування ними. Крім цього, мають знайти відображення особливості та специфіка, притаманні даним землям. По-друге, питання зонування земель населених пунктів повинні бути врегульовані у спеціальному Законі України, прийняття якого дозволить зафіксувати особливості правового режиму земель усіх категорій, що знаходяться як в межах міст, селищ та сіл, так і за межами, у тому числі специфіку планування та зонування цих земельних територій.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Андрейцев В. І.* Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / В.І. Андрейцев. – 2-ге вид., випр. – К.: Знання, 2007. – 445 с.
2. *Градостроительный* кодекс Российской Федерации от 07.05.1998 г. № 73-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=57615>
3. *Градостроительный* кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/gskrf/>

4. *Дехтяренко Ю.* Регулювання земельних відносин у місті / Ю. Дехтяренко, О. Драпиковський, І. Іванова. – К.: Основи, 1997. – 139 с.

5. *Земельный* кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/earth/>

6. *Земельный* кодекс РСФСР: постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета от 30.10.1922 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kadastr61.ru/biblioteka/7-kodeksy/116--30-1922.html>

7. *Земельный* кодекс України від 18.12.1990 р. № 561-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 98.

8. *Земельный* кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

9. *Кодекс* Республики Беларусь о земле от 23.07.2008 г. № 425-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1522>

10. *Мирошниченко А. М.* Земельне право України: підручник. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 678 с.

11. *Мирошниченко А. М.* Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. 4-те вид., змін. і доп. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 520 с.

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

13. *Шульга М. В.* Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях: моногр. / М.В.Шульга. – Х.: Консум, 1998. – 224 с.

УДК 347.4

ПОНЯТТЯ ДОГОВОРУ СУРОГАТНОГО МАТЕРИНСТВА

Коломієць А. С.,

аспірант кафедри
цивільно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: Статтю присвячено визначенню поняття цивільно-правового договору сурогатного материнства, з'ясування його суті і юридичної природи.

Ключові слова: договір сурогатного материнства, послуги, зобов'язання.

Аннотация: Статья посвящена определению понятия гражданско-правового договора сурогатного материнства, определению его сущности и юридической природы.

Ключевые слова: договор сурогатного материнства, услуги, обязательства.

Annotation: this article is devoted to the determination of surrogacy contract, research of its essentially and legal nature.

Key words: surrogacy contract, services, obligations.

Сурогатне материнство є видом репродуктивних технологій, одним із методів терапії безплідності, коли окремі або всі етапи зачаття і раннього розвитку ембріонів здійснюються поза організмом генетичної матері. З медичної точки зору, сурогатне материнство – це запліднення яйцеклітини штучним методом із наступним поміщенням ембріона, отриманого від генетичних батьків, у порожнину матки іншої жінки – сурогатної матері. З юридичної

точки зору – це послуга з виношування і народження дитини з наступною реєстрацією немовля як дитини замовника послуги. Аналіз існуючих понять сурогатного материнства дозволяє зробити висновок, що для цього явища характерні такі ознаки: а) обов'язково має місце попередня домовленість між жінкою (сурогатною матір'ю) та майбутніми батьками; б) ця домовленість має бути спрямована на виношування та народження дитини; в) має існувати генетичний зв'язок хоча б з одним із майбутніх батьків, бо саме цей зв'язок обґрунтовує право на