

Игнатенко Ирина Владимировна
аспирант кафедры земельного и аграрного права
Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»
(тел.: +380953969290)

Правовые аспекты и перспективы развития законодательства Украины о зонировании земель

Анализируются нормы земельного законодательства Украины и Российской Федерации, регулирующие зонирование земель. Предложены возможные варианты усовершенствования действующего законодательства Украины в данной сфере.

Ключевые слова: зонирование, планирование, земли, градостроительная документация, кодификация.

I.V. Ignatenko, Post-graduate of a Chair of Land and Agrarian Law of the National University «Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine»; tel.: +380953969290.

Legal aspects and prospects of development of the Ukrainian legislation on land zoning

The rules of the land legislation of Ukraine and the Russian Federation, the governing land zoning. The possible options to improve the current legislation of Ukraine in the field.

Key words: zoning, planning, land, planning documentation, codification.

Иntenсивное реформирование земельных отношений в современных условиях требует активного поиска новых инструментов и механизмов их регулирования с целью закрепления надежных гарантий права собственности на землю, эффективного планирования использования земель. Не последнюю роль в этом играет зонирование земель в пределах населенных пунктов.

В Украине не существует специального закона о зонировании земель, хотя ст. 180 Земельного кодекса Украины [1] предусматривает, что отношения зонирования земель должны регулироваться специальным законом. На сегодня отдельные аспекты зонирования земель регламентируются значительным количеством нормативно-правовых актов разного уровня. Речь, в частности, идет о Законах Украины «О регулировании градостроительной деятельности» от 17 февраля 2011 г. № 3038-VI [9], «О землеустройстве» от 22 мая 2003 г. № 858-IV [8], «Об основах градостроительства» от 16 ноября 1992 г. № 2780-XII [4], «О Генеральной схеме планирования территории Украины» от 7 февраля 2002 г. № 3059-III [7]. Кроме того, эти вопросы урегулированы Порядком осуществления природно-сельскохозяйственного, эколого-экономического, противозерозионного и других видов районирования (зонирования) земель, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины от 26 мая 2004 г. № 681 [5], Государственными санитарными правилами планирования и застройки населенных пунктов, утвержденными приказом Министерства здравоохранения Украины от 19 июня 1996 г.

№ 173 [6]. В такой ситуации актуализируется задача систематизации всего массива правовых норм, посвященных зонированию земель в пределах населенных пунктов.

Особенную актуальность вопрос, касающийся зонирования земель, получил в связи с рассмотрением Верховной Радой Украины проекта Закона Украины «О зонировании земель» (№ 4238). Несмотря на то, что проект был возвращен субъекту инициативы 19 июня 2009 г., дискуссии по этому вопросу среди ученых и юристов значительно активизировались.

Правовая регламентация зонирования земель в пределах населенных пунктов все чаще привлекает внимание таких российских и украинских правоведов, как А.П. Анисимов, В.И. Андрейцев, С.А. Боголюбов, А.А. Борисов, В.А. Буров, О.И. Крассов, П.Ф. Кулинич, А.Н. Мирошниченко, Д.И. Мысов, В.В. Носик, П.Н. Павлов, Э.Н. Тарасов, Ю.С. Шемшученко.

Основная цель данной статьи – проанализировать проблемы правового регулирования зонирования земель в Украине и предложить пути повышения эффективности правового регулирования в данной сфере.

Исследования зонирования земель, проводившиеся в советское время, освещались преимущественно в специальной литературе по градостроительству. И лишь отдельные научные исследования имели экономическое направление. С точки зрения права зонирование земель не подвергалось глубокому научному анализу и рассматривалось поверхностно: в контексте градостроительного процесса через призму планирования и застройки территории, или упоми-

налось при характеристике правового режима земель населенных пунктов. По сути, при детальном анализе зонирования земель с позиций права неизбежно приходится сталкиваться с дисбалансом исследований градостроительной и юридической науки в пользу первой, отсутствием тесной связи между ними. Поэтому на этапе создания законодательной базы для зонирования земель в условиях отсутствия надлежащего опыта правового регулирования этой сферы взаимодействие градостроительной и юридической наук, на наш взгляд, является особенно актуальным, поскольку градостроительная теория и практика дают по этому вопросу исходную информацию. Учитывая возможность введения зонирования земель в сферу правового регулирования уже в ближайшей перспективе, необходимо взвешенно подойти к созданию правового механизма его осуществления.

В земельно-правовой литературе уже сложилось определенное представление о юридической конструкции зонирования земель. Зонирование земель определяют как разделение земель в пределах населенных пунктов на зоны, которое осуществляется на основании утвержденной органом местного самоуправления градостроительной документации с целью установления допустимых и преимущественных видов использования территорий и отдельных земельных участков в границах этих зон в соответствии с планом зонирования [13, с. 30].

В рамках зонирования земель для каждой отдельной зоны согласно государственным строительным нормам устанавливаются единые условия и ограничения застройки и использования земельных участков, касающиеся: предельно допустимой этажности зданий и сооружений и плотности застройки; минимальных отступов домов и сооружений от красных линий, линий регулирования застройки, границ смежных земельных участков; требований к благоустройству дорог и подъездов к зданиям и сооружениям, местам парковки транспортных средств; требований к обеспечению эксплуатации инженерно-транспортной инфраструктуры, озеленению и благоустройству территорий, содержанию зданий и сооружений; перечня ограничений использования земельных участков (градостроительных, инженерных, санитарно-эпидемиологических, природоохранных, историко-культурных) и других требований [11, с. 566]. В связи с соблюдением указанных требований зонирование земель порождает целый спектр соответствующих общественных отношений.

Что касается нормативной конструкции зонирования земель, то Земельный кодекс Украины приводит характерные черты зонирования

земель: оно осуществляется в пределах населенных пунктов и состоит в установлении требований относительно допустимых видов застройки и другого использования земельных участков в границах отдельных зон [1]. Закон Украины «О регулировании градостроительной деятельности» от 17 февраля 2011 г. № 3038-VI определяет характер и способы отображения зонирования земель в градостроительной документации, устанавливает требования к плану зонирования и др. [9]. Отдельные аспекты зонирования земель содержатся в государственных строительных нормах (например, предельная допустимость этажности зданий и сооружений устанавливается ДБН В.2.2-9-99 «Общественные здания и сооружения. Основные положения» от 4 августа 1999 г. № 187).

При этом порядок проведения зонирования, круг участников данной процедуры, объем и характер компетенции уполномоченных субъектов в данной сфере, условия и степень участия общественности в этих отношениях, уровень защиты общественных и индивидуальных интересов при осуществлении зонирования земель и другие вопросы остались вне плоскости правового регулирования, т.е. как публичная, так и частная составляющие нормативной модели зонирования земель остаются нерегламентированными.

Незавершенность нормативной конструкции не означает ее полного отсутствия. Окончательное ее формирование законодатель связывает с принятием Закона Украины «О зонировании земель», на обязательность существования которого указывает Земельный кодекс Украины. По нашему мнению, данным законом целесообразно урегулировать: 1) основные принципиальные положения организации и порядка проведения зонирования земель в пределах населенных пунктов; 2) правила разработки, рассмотрения и утверждения планировочной документации; 3) процедуры принятия решений относительно использования конкретных земельных участков, предоставления права на строительство; 4) перечень разрешенных видов застройки и другого использования земельных участков, а также ограничений их использования; 5) порядок изменения разрешенного использования земель (перезонирование); 6) функционирование органов контроля за осуществлением деятельности в сфере зонирования земель в пределах населенных пунктов; 7) его научное, финансовое и другое обеспечение.

Подтверждением функциональности нормативной конструкции зонирования земель в современных условиях является его реальное осуществление с отражением в градостроительной документации разных городов Украины. По нашему мнению, нынешнее действие

механизмов зонирования не нарушает правовых предписаний, несмотря на отсутствие специальной нормативной основы, поскольку она обусловлена действующим законодательством Украины.

Необходимо отметить, что на территории Российской Федерации зонирование земель урегулировано на законодательном уровне Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ [2]. Им урегулированы основания необходимости зонирования земель, а также и реализация этих норм, осуществляемых на местном уровне путем принятия соответствующих нормативных актов, и реализация соответствующих программ на местах.

В Украине с целью систематизации правового регулирования градостроительной деятельности, учитывая опыт соседних стран, 18 мая 2010 г. народными депутатами был внесен на рассмотрение Верховной Рады Украины проект Градостроительного кодекса Украины (регистрационный номер 6 400). В пояснительной записке к проекту этого нормативного акта отмечается, что с его принятием предусматривается развитие положений действующих законов, которые регулируют сферу градостроительной деятельности [3]. Текст законопроекта полностью воспроизводит содержание законов Украины «Об основах градостроительства», «Об архитектурной деятельности» и другие нормативные акты. Планируется, что с момента принятия Градостроительного кодекса Украины, указанные нормативные акты утратят свою силу.

Одной из главных задач проекта этого кодифицированного акта должно стать урегулирование отношений, возникающих между законодательно определенными субъектами градостроительной деятельности при определении градостроительных условий и ограничений застройки земельных участков и установление порядка планирования, застройки и другого использования территорий и отдельных земельных участков. Однако в данном проекте не указывается круг общественных отношений, которые должен урегулировать кодекс. Вопросы земельных отношений при осуществлении градостроительной деятельности вообще не упоминаются, а текст кодекса фактически воспроизводит положения ныне действующих нормативных актов в сфере градостроительства. Таким образом, по нашему мнению, принятие градостроительного кодекса в том виде, в котором он предстает в проекте, не решит проблемы кодификации градостроительного законодательства.

Потребность в создании свода архитектурно-технических норм, обязательных при разработке проектов планировки и застройки городов, отмечалась еще в 60-х гг. прошлого сто-

летия В.П. Балезиным. Сегодня А.Н. Мирошниченко считает, что такое предложение максимально сбалансировано: одновременно с кодификацией основных норм на уровне законов исследователь предлагает, по сути, систематизировать и подзаконные нормативно-техническое регулирование [12, с. 122]. Показательно, что В.П. Балезин также обоснованно критиковал идею принятия так называемого Градостроительного устава, указывая, что это «не могло бы в полной мере устранить последствия того несоответствия, что до сегодняшнего дня существует между законодательством о городских землях и составляющей этого законодательства, регулирующей вопросы планирования и застройки городов». Ученый отмечал, что кодификацию законодательства о правовом режиме населенных пунктов целесообразно осуществлять исключительно в рамках кодификации земельного законодательства в целом [10, с. 117].

Как отмечают специалисты Информационно-ресурсного центра «Реформирование земельных отношений в Украине», если сравнивать законодательство, определяющее правовой режим земель населенных пунктов, то следует отметить, что градостроительное законодательство характеризуется стабильностью, противоречивостью, наличием большого количества норм, «рассеянных» в ведомственных нормативных актах. В свою очередь, земельное законодательство постоянно изменяется и при этом определяется недостаток нормативно-правового материала, который бы регулировал особенности земельных отношений при осуществлении градостроительной деятельности. В мире сохраняется тенденция создания или консолидации существующих нормативно-правовых актов в единый кодифицированный акт, регулирующий сферу градостроительства.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что кодификация градостроительного законодательства при должном научно-методологическом обосновании и применении системного подхода к формированию законодательства может стать перспективным направлением реформирования, одним из определяющих принципов построения земельного законодательства – целевого и рационального использования земель. Это обуславливает необходимость принятия Градостроительного кодекса Украины. Такой вывод основывается на том, что систематизированное градостроительное законодательство выступает одной из главных предпосылок создания механизма функционального зонирования земель в пределах населенных пунктов.

Следует отметить, что вопрос зонирования земель в пределах населенных пунктов на территории Украины недостаточно изучен, а его значимость и использование только начи-

нают разрабатываться. На территории Российской Федерации сделано гораздо больше шагов вперед, связанных с разработкой, закреплением на государственном уровне, внедрением юридических и экономических аспектов зонирования земель. Это дает возможность эффективно использовать земельные ресурсы на территории населенных пунктов.

Подытоживая, следует отметить, что для решения проблем, связанных с зонированием земель, Украине необходимо: во-первых, чтобы в теории и на практике была единая точка зрения в области зонирования земель; во-вторых, наличие полноценного и согласованного законодательства о зонировании земель в пределах населенных пунктов. По нашему

мнению, вопросы зонирования земель населенных пунктов должны быть урегулированы в специальном законе Украины, принятие которого позволит зафиксировать особенности правового режима земель всех категорий, находящихся как в пределах городов, поселков и сел, так и за их пределами, в том числе специфику планирования и зонирования этих земельных территорий.

Перспективой дальнейших научных исследований затронутых проблем может быть использование полученных результатов в следующих научных исследованиях, в частности при изучении вопросов правового режима земельных участков различного целевого назначения, зонирования земель.

1. *Земельный кодекс Украины от 25 окт. 2001 г. № 2768-III // Ведомости Верховной Рады Украины. 2002. № 3–4. Ст. 27.*

2. *Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/gskrf/>. (дата обращения: 12 янв. 2013 г.).*

3. *Проект Градостроительного кодекса Украины от 18 мая 2010 г. № 6400. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37713. (дата обращения: 12 янв. 2013).*

4. *Об основах градостроительства: закон Украины от 16 нояб. 1992 г. № 2780-XII // Ведомости Верховной Рады Украины. 1992. № 52. Ст. 683.*

5. *Об утверждении Порядка осуществления природно-сельскохозяйственного, эколого-экономического, противозрозионного и других видов районирования (зонирования) земель: постановление Кабинета Министров Украины от 26 мая 2004 г. № 681 // Официальный вестник Украины. 2004. № 21. Ст. 1429.*

6. *Об утверждении Государственных санитарных правил планирования и застройки населенных пунктов: приказ МЗ Украины от 19 июня 1996 г. № 173. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96> (дата обращения: 12 янв. 2013 г.).*

7. *О Генеральной схеме планирования территории Украины: закон Украины от 7 февр. 2002 г. № 3059-III // Ведомости Верховной Рады Украины. 2002. № 30. Ст. 204.*

8. *О землеустройстве: закон Украины от 22 мая 2003 г. № 858-IV // Ведомости Верховной Рады Украины. 2003. № 36. Ст. 282.*

9. *О регулировании градостроительной деятельности: закон Украины от 17 февр. 2011 г. № 3038-VI // Ведомости Верховной Рады Украины. 2011. № 34. Ст. 343.*

10. *Балезин В.П. Правовой режим земель городской застройки. М., 1963.*

1. *The Land Code of Ukraine of October 25, 2001 № 2768-III // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2002. № 3–4. Art. 27.*

2. *Town Planning Code of the Russian Federation of Dec. 29, 2004. № 190-FL URL: <http://www.consultant.ru/popular/gskrf/> (date of access: Jan. 1, 2013).*

3. *The project of the Town Planning Code of Ukraine of May 18, 2010 № 6400. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37713. (date of access: Jan. 1, 2013).*

4. *On the Principles of Urban Development: The Law of Ukraine of Nov. 16, 1992. № 2780-XII // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1992. № 52. Art. 683.*

5. *On Approval of the Procedure of the natural and agricultural, environmental, economic, erosion and other types of zoning (zoning) of land: The Cabinet of Ministers of Ukraine of May 26, 2004. № 681 // Official Bulletin of Ukraine. 2004. № 21. Art. 1429.*

6. *On approval of the State Sanitary Rules for Planning and Development of Human Settlements: the Order of the Ministry of Health of Ukraine June 19, 1996. № 173. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96>. (date of access: 01.12.2013).*

7. *About the Master Plan planning Ukraine: Law of Ukraine of Febr. 7, 2002. № 3059-III // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2002. № 30. Art. 204.*

8. *On land management: the Law of Ukraine of May 22, 2003 № 858-IV // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2003. № 36. Art. 282.*

9. *On regulation of urban development: the Law of Ukraine of Febr. 17, 2011 № 3038-VI // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2011. № 34. Art. 343.*

10. *Balezin V.P. Legal regime of urban land. M., 1963.*

11. *Земельный кодекс Украины: науч.-практ. комментарий / под ред. В.И. Семчика. Киев, 2003.*

12. *Мирошниченко А.Н. Коллизии в правовом регулировании земельных отношений в Украине. Киев, 2009.*

13. *Самойленко Е.А. Понятие и сущность зонирования земель: проблемы сочетания подходов градостроительной и юридической науки // Предпринимательство, хозяйство, право. 2008. № 6.*

11. *The Land Code of Ukraine: scientific and practical commentary / ed. by V.I. Semchik. Kiev, 2003.*

12. *Miroshnichenko A.N. Collisions in the legal regulation of land relations in Ukraine. Kiev, 2009.*

13. *Samoilenko E.A. Concept and essence of zoning: the problem of combining the approaches of urban planning and legal science // Business, economy, law. 2008. № 6.*