

УДК 349.4

І. В. ІГНАТЕНКО,
аспірант кафедри земельного та аграрного права,
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

СПІВВІДНОШЕННЯ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ З ІНШИМИ ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВИМИ КАТЕГОРІЯМИ

Стаття присвячена з'ясуванню сутності та характерних ознак таких категорій, як «зонування земель», «дозволене використання», «цільове призначення». Визначене їх місце в системі правового регулювання.

Ключові слова: зонування земель, планування територій, цільове призначення, дозволене використання.

У зв'язку з масштабним залученням земельних ділянок міських і сільських поселень у цивільний обіг виникла нагальна потреба в поглибленні підходу до визначення та зміни цільового призначення. Отже, актуалізується питання щодо доповнення норм про основне цільове призначення категорій земель приписом про цільове призначення конкретних земельних ділянок з урахуванням їх місця розташування і встановлених обмежень в їх використанні. Так з'явилася правова конструкція «дозволене використання земельних ділянок».

Питання про визначення цільового призначення і дозволеного використання та їх співвідношення є малодослідженим в юридичній літературі. Певною мірою вони розкриті у наукових працях таких російських та українських правознавців, як А. П. Анісімов, В. І. Андрейцев, С. А. Боголюбов, А. А. Борисов, В. А. Буров, О. І. Крассов, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, Д. І. Мисов, В. В. Носік, П. М. Павлов та ін.

Однак навряд чи можна стверджувати, що правове поле повністю врегульовано. Залишаються відкритими питання неповноти й суперечності деяких норм законодавства, неоднозначності їх застосування, доцільності та ефективності, зокрема цільового і дозволеного використання земельних ділянок. Тому метою даної статті є пошук співвідношення зазначених

правових категорій.

Відповідно до ст. 180 Земельного кодексу України зонування земель здійснюється у межах населених пунктів. За результатами зонування земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок в межах окремих зон [1]. У науковій літературі слушно підкреслюється, що зонування можна визначити як «поділ території міста або іншого населеного пункту на зони, пояси, райони з метою встановлення певних обмежень у використанні земель, визначенні мінімальних розмірів земельних ділянок, регламентація типів будівель і споруд, які дозволяється будувати в межах цих зон» [2, с. 500].

Зонування території міст, як стверджують науковці, здійснюється у містобудівній діяльності та встановлює саме дозволене використання земельних ділянок у містах. Його слід розглядати, як процес і результат виділення частин території міста з визначеними видами та обмеженнями їх використання, функціональним призначенням, параметрами використання земельних ділянок при здійсненні містобудівної діяльності [3, с. 130]. У зв'язку з цим можна виділити такі характерні риси зонування земель у межах населених пунктів.

По-перше, воно визначається спеціальним нормативним актом – планом зонування території, який затверджується відповідним органом місцевого самоврядування та визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон.

По-друге, зонування здійснюється виключно в межах населених пунктів. Під дію плану зонування території підпадають земельні ділянки у межах населеного пункту і частина приміських зон (наприклад, несільськогосподарські угіддя у складі категорії земель сільськогосподарського призначення, надані для садівництва, городництва, дачного господарства). Інших видів зонування (наприклад, сільськогосподарських угідь або земель промисловості та іншого спеціального призначення) земельне законодавство не передбачає.

По-третє, це нерозривний зв'язок зонування із плануванням та забудовою територій. Зонування сприяє впорядкуванню процесу створення та експлуатації об'єктів нерухомості як взаємопов'язаного комплексу будівель, споруд і земельної ділянки, на якій вони розташовані.

По-четверте, внаслідок зонування відбувається поділ земель на зони, при якому цільове призначення встановлюється не для однієї ділянки, а для групи суміжних з нею в межах відповідної зони. Саме ця група ділянок складає функціональну зону. Незважаючи на те, що кожна функціональна зона має певне узагальнене цільове призначення, для кожної з них встановлюється певний набір допустимих та переважних видів використання територій та окремих земельних ділянок в кожній зоні.

По-п'яте, внаслідок зонування земель встановлюються обмеження на використання земель. Обґрунтування цих обмежень здійснюється на стадії аналізу існуючого використання земель та планування їх майбутнього використання.

По-шосте, застосовується щодо забудованих та призначених для забудови територіях у межах населених пунктів. Однак будівництво може здійснюватися не тільки на землях населених пунктів, але і на землях інших категорій (в основному промисловості та іншого несільськогосподарського призначення), якщо це відповідає їх цільовому призначенню. Таким чином, зонування повинно застосовуватися щодо земельних ділянок, які підлягають забудові, незалежно від категорії земель.

По-сьоме, зонування земель необхідно розглядати як спеціальний спосіб визначення правового режиму земель, як одну з функцій управління земельним фондом, яка дозволяє вирішувати важливі завдання, зокрема містобудівні, екологічні, економічні та ін.

По-восьме, зонування земель є правовим інститутом, що належать до сфери публічно-правового регулювання. Пріоритет публічного інтересу в організації порядку використання земель населених пунктів, закладений в зонуванні земель, відзначений у правозастосовній практиці. Зонування земель

встановлюється з метою створення умов для сталого розвитку територій населених пунктів, збереження навколишнього природного середовища та об'єктів культурної спадщини. Зонування земель в межах населених пунктів покликане виключити можливість прояву відокремленої земельної ділянки, використання якої буде суперечити порядку використання та розвитку території, зі складу якої вона виділяється. Це дозволить усунути можливий конфлікт приватних і публічних інтересів у використанні і охороні землі.

По-дев'яте, результатом є встановлення дозволеного використання земель. Дозволене використання земельних ділянок є інструментом земельного права, яке доповнює та уточнює поняття категорії земель для забезпечення цільового та раціонального їх використання. Кожна категорія земель передбачає певний перелік можливих видів дозволеного використання.

Усе це дає можливість зробити висновок, що зонування земель – це поділ земель у межах населених пунктів на певні функціональні зони, який здійснюється на підставі затвердженого органом місцевого самоврядування плану зонування території, з метою встановлення дозволеного використання земельних ділянок в межах цих зон.

Оскільки зонування земель встановлює дозволене використання земельних ділянок, у зв'язку з цим виникає потреба у з'ясуванні сутності та характерних ознак самого поняття «дозволене використання».

Отже, дозволене використання, по-перше, встановлюється тільки для земельних ділянок. І лише за допомогою того, що земельні ділянки з однаковим дозволеним використанням складають одну територіальну чи іншу зону, дозволене використання стає характерним і для неї.

По-друге, визначається спеціальним нормативним актом, відповідно до якого проводиться зонування земель. Якщо встановлення цільового призначення земель певної категорії задає загальний вектор використання землі, і в деяких випадках цього може виявитися достатньо для ефективності такого використання, то виділення в спеціальному, передбаченому нормативним актом порядку територіальної зони в умовах дефіциту земель

населених пунктів істотно звужує цей напрямок, роблячи його максимально ефективним.

Різниця між цільовим призначенням і дозволеним використанням добре простежується в ситуації, коли необхідно змінити вузьке цільове призначення або дозволене використання земельної ділянки. У першому випадку достатньо буде, наприклад, індивідуального акта органу місцевого самоврядування, у другому – доведеться змінювати кордони територіальної зони шляхом зміни вже нормативного акту. Таким чином, при зонуванні і при встановленні дозволеного використання землі створюються значні правові гарантії збереження цільового призначення.

Тому, якщо стосовно земель проведене зонування і встановлене дозволене використання земельних ділянок, які входять до відповідної зони, згадка поряд з дозволеним використанням цільового призначення вказаних земель або земельних ділянок, які входять до їх складу, буде зайвою.

По-третє, конструкція «дозволене використання земельної ділянки» являє собою механізм уточнення цільового призначення земельної ділянки, встановлюваного для цілої категорії земель, до окремо взятих субкатегорій земель. При цьому таке уточнення детально передбачено лише містобудівним законодавством і поширюється на землі населених пунктів і частину їх передмість. В останньому випадку йдеться, зокрема, про приміські зони. На більшість інших категорій земель план зонування не поширюється, а отже і дозволене використання для них не встановлюється.

У свою чергу це означає, що частина земельного фонду країни випадає зі сфери дії конструкції дозволеного використання. Справді, дозволене використання визначається в плані зонування земель, а останній не встановлюється для земель лісогосподарського призначення, земель водного фонду, зайнятих водними об'єктами, земель запасу, сільськогосподарських угідь у складі земель сільськогосподарського призначення та ін.

Дозволене використання застосовується лише щодо земельних ділянок, розташованих на землях населених пунктів і призначених для будівництва.

Однак будівництво може здійснюватися не тільки на землях населених пунктів, але і на землях інших категорій (в основному промисловості та іншого несільськогосподарського призначення), якщо це відповідає їх цільовому призначенню. Таким чином, дозволене використання повинно застосовуватися щодо земельних ділянок, які підлягають забудові, незалежно від категорії земель.

Якщо спробувати підсумувати вище зазначене про цільове призначення і дозволене використання, то можна дати їх саме загальне визначення. Цільове призначення – це встановлене на підставі закону та в передбаченому ним порядку дозвіл владного органу на використання земель і земельних ділянок, які входять до їх складу тільки певним чином. Дозволене використання – найбільш вузьке цільове призначення земельної ділянки, встановлене нормативним актом, прийнятим в результаті зонування земель.

Таким чином, сам інститут дозволеного використання не є новим, правове відмежування різних видів дозволеного використання існувало і раніше. Новим є спроба їх повсюдного територіального відмежування за допомогою встановлення однорідних територіальних зон і перетворення інституту зонування земель із допоміжного в основний спосіб визначення правового режиму земельних ділянок.

Однак перш ніж вносити в законодавство зміни з приводу дозволеного використання земельних ділянок, необхідно також принципово визначитися з цим поняттям і його місцем в системі правового регулювання. Уявляються можливими три основні варіанти:

– дозволене використання застосовується тільки щодо земельних ділянок, призначених для забудови, і для інших ділянок не потрібно;

– дозволене використання земельних ділянок є інструментом земельного права, яке доповнює та уточнює поняття категорії земель для забезпечення цільового та раціонального їх використання. Кожна категорія земель передбачає певний перелік можливих видів дозволеного використання;

– категорії земель скасовуються – замість них встановлюються види дозволеного використання.

Сьогодні законодавство України засноване на принципах першого варіанту, хоча фактично законодавство розвивається в іншому напрямі. В принципі законодавець може вибрати будь-який з варіантів за умови їх послідовної реалізації. Однак найменш бажаний третій варіант – скасування категорій земель. Його реалізація потребуватиме найбільш істотних змін у законодавстві, в тому числі кардинальної переробки Земельного кодексу України, що встановлює правовий режим земель залежно від їх приналежності до тієї чи іншої категорії. Це вимагатиме переоформлення правовстановлюючих документів на земельні ділянки, що, як показує досвід, затягується на тривалий термін, створює перешкоди у здійсненні підприємницької діяльності, лягає важким тягарем на громадян – власників земельних ділянок, сприяє виникненню маси колізій у правозастосовній практиці. Крім того, у разі ухвалення такого рішення інститут дозволеного використання земельних ділянок повинен буде взяти на себе ті функції, які сьогодні виконують категорії земель щодо забезпечення їх цільового використання. Наприклад, з метою збереження найбільш цінних земель – сільськогосподарських угідь – необхідно буде встановити не менш жорсткий порядок зміни їх дозволеного використання, ніж чинний порядок переведення в іншу категорію. Але в такому випадку навряд чи слід очікувати суттєвого спрощення процедур без шкоди для забезпечення публічних інтересів у використанні земель; відповідно, більш раціональним є вдосконалення існуючого порядку встановлення та зміни категорії земель.

У разі прийняття другого варіанту потрібно внесення доповнень до законодавства. Зокрема, необхідно буде встановити в Земельному кодексі України підстави та порядок визначення та зміни видів дозволеного використання стосовно окремих категорій земель.

Викладене дає можливість зробити висновок, що «дозволене використання» земельних ділянок є наслідком подальшого вдосконалення конструкції «цільове призначення» земельної ділянки. Зміст даного положення можна трактувати наступним чином: цільове призначення земель (і, відповідно,

вимоги до цільового використання земель) визначається їх приналежністю до тієї чи іншої категорії, а дозволене використання – додатковий елемент, з якого складається правовий режим земельної ділянки. Саме тому дозволене використання та цільове призначення не можна протиставляти і розглядати як альтернативи один одному, оскільки протиставлення цілого і частини є самозапереченням.

Перспективою подальших наукових досліджень порушених проблем може бути використання отриманих результатів у наступних наукових дослідженнях, зокрема, при дослідженні питань правового режиму земельних ділянок різного цільового призначення, зонування земель.

Список літератури:

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768–III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
2. Земельне право України : підруч. / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2009. – 600 с.
3. *Іванова Є. О.* Правовий режим земель житлової та громадської забудови у містах / Є. О. Іванова // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2004. – № 1. – С. 130–133.

***Игнатенко И. В.* Соотношение зонирования земель с другими земельно-правовыми категориями.**

Статья посвящена выяснению сущности и характерных признаков таких категорий, как «зонирование земель», «разрешенное использование», «целевое назначение». Определенно их место в системе правового регулирования.

Ключевые слова: зонирование земель, планирование территорий, целевое назначение, разрешенное использование.

***Ignatenko I.* Relationship with other zoning of land and legal categories.**

The article focuses on determination of the nature and special features of such concepts as "the land zoning", "authorized use", "purpose appointment". Their place in the system of legal regulation are determined.

Key words: land zoning, planning of land areas, purpose appointment, authorized use.