

*Є. А. Самойленко, асистент кафедри державно-правових дисциплін  
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

## **ЗОНУВАННЯ В МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ ЗА ЗЕМЕЛЬНИМ ТА МІСТОБУДІВНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ЄДИНОГО ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ**

*Стаття присвячена проблемам пошуку і використання уніфікованого терміна для позначення конструкції зонування, здійснюваного в межах населених пунктів на підставі земельного та містобудівного законодавства України.*

*Ключові слова: зонування, зонування населених пунктів, зонування територій, зонування земель, територіальне зонування, ландшафт.*

*Статья посвящена проблемам поиска и использования унифицированного термина для обозначения конструкции зонирования, осуществляемого в пределах населенных пунктов на основе земельного и градостроительного законодательства Украины.*

*Ключевые слова: зонирование, зонирование населенных пунктов, зонирование территорий, зонирование земель, территориальное зонирование, ландшафт.*

**Постановка проблеми.** В Україні регламентація відносин зонування населених пунктів знаходиться в площині двох галузей законодавства – містобудівного та земельного. З одного боку, такий підхід є виправданим, оскільки повнота розкриття сутності зонування можлива за умови взаємодії цих двох галузей в сфері зонування. Так, норми містобудівного законодавства покликані регулювати відносини щодо поділу території села, селища, міста на зони, специфіки просторового планування забудови в населених пунктах в процесі будівництва будівель та споруд, а норми земельного законодавства спрямовані на регламентацію відносин з приводу особливостей використання земельних ділянок у межах окремих зон. З іншого боку, не завжди спільний регулятивний вплив згаданих галузей законодавства на сферу зонування є послідовним і узгодженим. Наочним проявом даної проблеми є вживання різних термінів для позначення базової конструкції: містобудівне законодавство (в першу чергу Закон України “Про планування і забудову територій”) використовує поняття “зонування територій”, а земельне (Земельний кодекс України) – “зонування земель”. Така ситуація зумовлює виникнення проблеми співвідношення зазначених категорій та пошуку єдиного понятійного апарату.

**Актуальність теми.** Законодавство України щодо зонування в межах населених пунктів перебуває на стадії формування. Механізм правового регулювання зонування не є достатньо ефективним і потребує вдосконалення. Постає проблема залишається відкритою і її не слід відносити до другорядних та суто теоретичних, оскільки вищезгадана термінологічна непослідовність може стати принциповою після того, як відповідні правові норми будуть забезпечені механізмом реалізації та контролю за їх дотриманням, особливо у світлі прийняття спеціального закону про зонування. Тому дослідження в науці земельного права, присвячені зонуванню земель (територій), обґрунтовано вимагають пошуку уніфікованого терміна для позначення його конструкції.

**Аналіз публікацій, пов'язаних з темою дослідження.** У вітчизняній науковій літературі робилися окремі спроби зіставити подібні між собою поняття і терміни, що визначають конструкцію зонування згідно зі ст. 180 Земельного кодексу [1, 2]. Аналогічні намагання для потреб власної правової системи спостерігалися серед представників російської юридичної науки [3–7]. Однак спеціальних досліджень, які б спонукали до відновлення дискусій щодо формування стійкої термінології в сфері зонування та були б сфокусовані виключно на цій проблемі, не проводилося.

**Метою даної статті** є пошук оптимального з позицій юридичної науки і практики терміна для позначення конструкції зонування, закріпленої в містобудівному та земельному законодавстві України.

**Виклад основного матеріалу.** Ні містобудівне, ні земельне законодавство не містить визначення зонування, здійснюваного в межах населених пунктів. В найбільш загальному вигляді *зонування* передбачає поділ земної поверхні на окремі зони. Поділ провадиться стосовно певної території у визначених межах, а до складу створюваних при цьому зон входять землі, що зазвичай

мають особливий правовий режим. Тобто правильне визначення об'єкта зонування залежить від розв'язання наступної проблеми: в процесі зонування поділу підлягають з'ємлі чи територія населеного пункта?

Виникнення цієї проблеми, на нашу думку, зумовлено використанням земель в населених пунктах як територіального базису для розміщення житлових, адміністративних, промислових та інших об'єктів. За таких умов поняття “з'ємлі” й “територія” стають близькими за своїм змістом. Причому в межах міських (сільських) поселень територіальність домінує над іншими юридичними ознаками з'ємлі. Це знаходить свій вираз в тому, що з'ємлі в межах населених пунктів розглядаються як певна територія, потенційно придатна для забудови та благоустрою [1]. Територія в даному випадку є комплексною інтегрованою категорією, що охоплює як з'ємлі та окремі земельні ділянки, так і розташовану на них нерухомість, елементи благоустрою тощо [2, с. 513]. Ознака територіальності матеріалізована в однойменному принципі, який використовується для визначення режимності окремих територій (зон) і реалізовується в зонуванні земель [8, с. 79–80]. Зонування в сенсі ст. 180 ЗК сприяє впорядкуванню процесу створення та експлуатації об'єктів нерухомості як взаємопов'язаного комплексу будівель, споруд і земельної ділянки, на якій вони розташовані [9, с. 513]. Вищезазначене обумовлює нерозривний зв'язок зонування земель в межах населених пунктів з плануванням і забудовою територій, правове регулювання яких здійснюється Законом України “Про планування і забудову територій” та іншими нормативно–правовими актами [10, с. 698].

Таким чином, на відміну від положень земельного законодавства про зонування земель, визначення в містобудівному законодавстві конструкції зонування як *зонування територій* уявляється більш вдалим і таким, що точніше відображає його юридичну природу. Норми ЗУ “Про планування і забудову територій”, які стосуються зонування територій в межах населених пунктів, є спеціальними по відношенню до норм Земельного кодексу щодо *зонування земель*, що й зумовлює вже неодноразово згадуване в земельно-правовій доктрині твердження про “пріоритет” містобудування над землепорядкуванням в населених пунктах під час здійснення зонування, про своєрідну функціональну підпорядкованість у цій сфері земельного законодавства містобудівному [1; 5; 11]. Вживання терміна “*територіальне зонування*” розглядається недоцільним, в першу чергу, з точки зору його практичного застосування. Під час прийняття нового Земельного кодексу Російської Федерації від нього відмовилися через його абстрактність, оскільки зонування за своїм характером в принципі може бути лише територіальним [6, с. 9]. При цьому ми поділяємо переконання науковців про необхідність критичного ставлення до спроб обов'язкової фіксації певного розуміння того чи іншого терміна, оскільки інколи досить важко довести, що якийсь термін має вживатися лише певним чином. Разом із тим, розглядаючи застосування певної термінології, можна визначити більш або менш усталене застосування якогось терміна у визначеному контексті [12, с. 7].

Характеристика об'єкта зонування потребує акцентування уваги на понятті ландшафту, оскільки ландшафт як територіальна система, яка складається із взаємодіючих природних компонентів, є самостійним об'єктом правового регулювання, близьким до поняття території [13, с. 234; 14, с. 21; 15, с. 86].

Згідно з Європейською ландшафтною конвенцією 2000 р. під *ландшафтом* розуміють територію, як її сприймають люди, характер якої є результатом дії та взаємодії природних та/або людських чинників. ГОСТ 17.8.1.01–86 “Охрана природы. Ландшафты. Термины и определения” визначає ландшафт як “территориальную систему, состоящую из взаимодействующих природных или природных и антропогенных компонентов и комплексов более низкого таксонометрического ранга”. За алгоритмом ст. 180 ЗК та норм ЗУ “Про планування і забудову територій” ландшафт не може виступати як об'єкта зонування. Ми дотримуємося точки зору, що “ландшафтність з'ємлі” розкриває її екологічну характеристику як природного ресурсу. Ландшафт поряд з територіальністю слід розглядати як одну з юридичних ознак з'ємлі. Юридична природа ландшафту полягає в тому, що він є складовою правового режиму земель. Будь-який ландшафт передбачає наявність у своїй основі земель певної площі. А сам термін “ландшафт” є похідним від поняття “земельна ділянка” в широкому розумінні, причому його необхідно тлумачити через поняття “з'ємлі” – органічного компонента екосистеми, не вилученого з довкілля, який тісно взаємодіє з іншими природними об'єктами (водами, лісами, атмосферним повітрям тощо) [13, с. 236; 16, с. 69]. Тобто ландшафт виступає як ресурсовідтворюючий й зберігаючий генетичний фонд системи [17, с. 11], одного з головних об'єктів раціонального використання природних ресурсів і охорони навколишнього середовища [18, с. 333]. Цей факт також відображений у низці нормативних актів Європейського Союзу, згідно з якими ландшафт розглядається з позиції виконання ним, перш за все, соціально-економічних функцій. А уявлення про соціально-економічні функції ландшафту є ключовими при проектуванні та здійсненні зонування території, яке згідно зі ст. 180 ЗК України є різновидом планування використання земель на місцевому рівні [19, с. 267]. Схожа думка сформувалася і серед російських науковців.

Характеризуючи концепцію розвитку законодавства Російської Федерації щодо зонування територій, О. М. Козир відмічає, що воно належить до сфери публічно-правового регулювання, завжди має чітко виражений соціальний характер, в тому числі спрямоване на дотримання вимог охорони навколишнього природного середовища, в першу чергу охорони ландшафтів [3, с. 219].

**Висновки і перспективи подальших досліджень за даною темою.** Загалом, проведене дослідження свідчить, що об'єктом зонування, здійснюваного в межах населених пунктів, є їх територія. При цьому, на нашу думку, вживання терміна “зонування територій” як уніфікованого є необґрунтованим. Взаємне проникнення в містобудівне та земельне законодавство відповідно понять “землі” і “територія” з метою адекватного регулювання відносин зонування теоретично і практично може спричинити правові колізії, в тому числі й поза сферою зонування. Адже зазначені категорії в цих галузях законодавства мають другорядне значення: землі згідно з ЗУ “Про планування і забудову територій” не визнаються окремим об'єктом планування територій, а територія відповідно до Земельного кодексу – не розглядається окремим об'єктом земельних відносин. Взагалі, поняття “територія”, “землі”, “ландшафт” нерівнозначні за своїм змістом, їх не можна ототожнювати.

Тому найбільш оптимальним поняттям для позначення конструкції зонування ми розглядаємо термін “зонування населених пунктів”, який не суперечить категоріям “зонування земель” і “зонування територій” та в цілому положенням земельного й містобудівного законодавства. Обране поняття зосереджує увагу не на об'єкті зонування, що для цих галузей законодавства не може бути однаковим, а на взаємно визнаних їх нормами межах, в яких і має здійснюватися зонування.

Використання поняття “зонування населених пунктів” як уніфікованого для регламентації відносин зонування має неабияке практичне значення у зв'язку з перспективою появи окремого закону в цій сфері. Справа в тому, що прийняття спеціального законодавчого акта передбачається Земельним кодексом України, який, як вказувалося вище, оперує не зовсім вдалим терміном “зонування земель”.

Разом з тим порушена в даній статті тематика актуалізує проведення наукових досліджень щодо відмежування зонування населених пунктів від схожих юридичних конструкцій, що згадуються останнім часом у вітчизняній доктрині та за усталеними в світі підходами (наприклад, в країнах ближнього зарубіжжя, таких як Російська Федерація) походять із містобудівного законодавства. Зокрема, окремих пошуків заслуговує аналіз проблеми співвідношення правового, містобудівного, будівельного, функціонального, ландшафтного зонування. Тобто зонування, маючи багатоаспектний характер, спонукає до подальшого вивчення його природи.

#### *Список літератури*

1. Ріпенко А. Зонування земель (територій) в межах населених пунктів та за їх межами : правові аспекти [Електронний ресурс] / А. Ріпенко. – Режим доступу : [http://myland.org.ua/userfiles/file/Ripenko\\_zoning.pdf](http://myland.org.ua/userfiles/file/Ripenko_zoning.pdf). – Загол. з екрану.
2. Ріпенко А. І. Правове регулювання зонування земель (територій) в сучасних умовах [Текст] / А. І. Ріпенко // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 47. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – С. 480–486.
3. Козырь О. М. Концепция развития законодательства Российской Федерации о зонировании территорий [Текст] / О. М. Козырь // Экологическое право России на рубеже XXI века : сборник научных статей преподавателей и аспирантов кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, посвященный памяти профессора В. В. Петрова / под ред. А. К. Голиченкова. – М. : Зерцало, 2000. – 432 с.
4. Крассов О. И. Земельное право [Текст] / О. И. Крассов. – М., 2000. – 624 с.
5. Правовое зонирование : Опыт разработки “Правил землепользования и застройки” в городах России / Под ред. У. Валетты, А. Высоковского [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.lexlibrary.org/index.php?option=com\\_virtuemart&page=shop.downloads&download\\_id=f7bb576fb93a6da2d0e3690d141821ad](http://www.lexlibrary.org/index.php?option=com_virtuemart&page=shop.downloads&download_id=f7bb576fb93a6da2d0e3690d141821ad). – Загл. с экрана.
6. Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях [Текст] / Под ред. Э. К. Трутнева. – М. : Фонд “Институт экономики города”, 2002. – 106 с.
7. Анисимов А. П. Зонирование территорий городских и сельских поселений : виды и правовое значение [Текст] / А. П. Анисимов // Право и экономика. – 2004. – № 6. – С. 58–64.
8. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України : Актуальні проблеми практичної теорії [Текст] / В. І. Андрейцев. – [2-ге вид., випр.]. – К. : Знання, 2007. – 445 с.
9. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / За ред. В. М. Кравчука. – К., 2007. – 632 с.
10. Земельний кодекс України [Текст] : Науково-практичний коментар / За ред. В. І. Семчика. – [3-тє вид., перероб. і доп.]. – К. : Видавничий Дім “Ін Юре”, 2007. – 896 с.
11. Самойленко Є. А. Юридична конструкція зонування земель в системі земельного та містобудівного законодавства [Текст] / Є. А. Самойленко // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2010. – № 1. – С. 86–89.

12. Мірошниченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні [Текст] / А. М. Мірошниченко. – [2-ге вид., перероб. і допов.]. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 270 с.
13. Слькін С. В. Юридична природа ландшафту в контексті співвідношення дефініцій “земля”, “землі”, “земельна ділянка” [Текст] / С. В. Слькін // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия “Юридические науки”. – 2010. – Том 23 (62). – № 1. – С. 231–238.
14. Экологическое право Украины [Текст] : учебное пособие. – Х. : ООО “Одиссей”, 2007 – 464 с.
15. Ріпенко А. І. Юридичне визначення території населеного пункту [Текст] / А. І. Ріпенко // Митна справа. – 2009. – № 1. – С. 87–89.
16. Титова Н. До концепції нового основного земельного закону України [Текст] / Н. Титова // Право України. – 2000. – № 4. – С. 65–71.
17. Охрана ландшафтов. Толковый словарь [Текст] / Академия наук СССР, Болгарская академия наук, Словацкая Академия наук, Чехословацкая Академия наук, Академия наук ГДР, Польская Академия наук. – М. : Прогресс, 1982. – 310 с.
18. Географический энциклопедический словарь : Понятия и термины [Текст] / Гл. ред. А. Ф. Трещников; Ред. кол. : Э. Б. Алаев, П. М. Алампиев, А. Г. Воронов и др. – М. : Советская энциклопедия, 1988. – 432 с.
19. Слькін С. В. Застосування ландшафтного підходу до регулювання земельних відносин в умовах адаптації правової системи України до ACQUIS COMMUNAUTAIRE [Текст] / С. В. Слькін // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия “Юридические науки”. – 2008. – Том 21 (60). – № 2. – С. 262–273.

### *Summary*

The article is dedicated to problems of search and using the uniform definition for denotation the construction of zoning, which is putting into practice on basis of the land law and the city planning law of Ukraine.

Отримано 28.02.2011

Самойленко, Є.А. Зонування в межах населених пунктів за земельним та містобудівним законодавством України: питання формування єдиного понятійного апарату [Текст] / Є.А. Самойленко // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1 (4). – С. 124–127.