

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ: проблеми поєднання підходів містобудівної та юридичної науки

Євген Самойленко,

Українська академія банківської справи НБУ,
м. Суми

Інтенсивний розвиток земельних відносин у сучасних умовах зумовлює активний пошук нових інструментів і механізмів їх регулювання з метою закріплення надійних гарантій права власності на землю, ефективного управління у сфері використання й охорони земель.

Не останню роль у цьому відіграє зонування території. Чинний Земельний кодекс (далі - ЗК) України від 25.10.2001 р. встановив необхідність проведення зонування земель, яке має регулюватись окремим законом (ст. 180). Проте на сьогодні такий законодавчий акт не прийнятий, є лише законопроект «Про зонування земель» від 31.08.2006 р., який має певні недоліки та суперечності.

Дослідження із зонування території, що проводилися за радянських часів, висвітлювалися переважно у спеціальній літературі з містобудування [1-5]. Окремі наукові пошуки мали при цьому, як виняток, економічне спрямування [6; 7]. Під кутом зору права зонування земель не піддавалося глибокому науковому аналізу і розглядалося поверхово: в контексті містобудівного процесу через призму планування й забудови території [8] або ж згадувалося при характеристиці правового режиму земель населених пунктів [9]. По суті, при детальному аналізі зонування з позицій права неминуче доводиться стикатися з дисбалансом досліджень містобудівної та юридичної науки на користь першої, відсутністю тісного зв'язку між ними. Тому на етапі створення законодавчої бази для зонування в умовах відсутності належного досвіду правового регулювання цієї сфери взаємодія містобудівної та юридичної науки, на наш погляд, є особливо актуальною, оскільки містобудівна теорія і практика дає з цього питання первинну вихідну інформацію. З огляду на можливість введення зонування земель у сферу правового регулювання вже у найближчій перспективі, необхідно виважено підійти до створення правового механізму його здійснення. Особливу увагу, на нашу думку, слід приділити розробленню понятійного апарату, юридичним конструкціям,

які б сприяли однозначному застосуванню відповідних правових норм і повною мірою відображали сутність і зміст зонування.

Тією чи іншою мірою питань зонування земель торкалися В. Андрейцев, М. Шульга, П. Кулинич, В. Кравчук, О. Крассов, В. Бале-зін та ін., проте ґрунтовних комплексних досліджень з цієї тематики не проводилося.

Метою цієї статті є формулювання визначення зонування земель та з'ясування його сутності на основі аналізу підходів до даної проблематики містобудівної та юридичної науки.

Пізнання сутності зонування, пошук оптимального його визначення та побудова завершеного правового механізму здійснення неможливі без поєднання двох взаємопов'язаних у цьому сенсі наук: містобудівної та юридичної.

Об'єктом містобудівних досліджень є містобудівні системи різного масштабу та функціонального змісту. Їх може бути визначено як сукупність просторово організованих і взаємопов'язаних матеріальних елементів - технічно освоєних територій, будівель і споруд, доріг та інженерних комунікацій, які спільно із природними компонентами формують середовище суспільної життєдіяльності на різних територіальних рівнях.

Містобудівні системи організовані територіально, їх структура визначається складом і територіальними зв'язками елементів. Елемент - первинна неподільна складова містобудівної системи. При визначенні цих елементів за характером розміщених на території фізичних об'єктів використовується поняття «зона» - територіальний елемент містобудівної системи, який характеризується розміщенням на ньому однорідних містобудівних чи природних компонентів [3, с. 14-15].

Тобто *містобудівна наука* дає можливість поглянути на зонування земель в чистому вигляді: розкриває його технічну складову, саму технологію здійснення, допомагає виділити притаманні риси. Іншими словами, міс-

тобудівна наука сприяє становленню зонування як власної категорії.

Юридична наука покликана перенести зонування земель і механізм його здійснення у площину правового регулювання. Правове регулювання - це впорядкування суспільних відносин (у даному випадку - відносин з приводу зонування), їх юридичне закріплення, охорона і розвиток, що здійснюється державою за допомогою права та сукупності правових засобів [10, с. 517].

Таким чином, при розкритті поняття та сутності зонування земель жодна із згаданих наук не може бути самодостатньою. З одного боку, без адекватної регламентації цих відносин правом вони опиняться поза контролем з боку держави, адже стихійний поділ міста на зони різного призначення може суперечити соціальним потребам [4, с. 130]; з іншого - непослідовне правове регулювання зонування (незастосування необхідних для даної сфери спеціально-технічних понять чи неправильне розкриття їх змісту; необґрунтоване створення спеціально-юридичної термінології; ототожнення несумісних за значенням категорій; запровадження правовідносин, що не охоплюються містобудівною практикою, чи ігнорування досягнень містобудівної науки тощо) призведе до виникнення юридичних колізій, двозначних трактувань, прогалин у праві.

На наше переконання, взаємодія містобудівної і юридичної науки в контексті зонування земель має ґрунтуватися на чіткому поділі сфер впливу цих наук у даній галузі:

- *виключна компетенція містобудування як науки технічного спрямування*, в рамках якої зонування розглядається і досліджується як категорія, відособлена від права. Законодавче втручання в даний сегмент призведе до зарегульованості зонування;

- *спільна сфера містобудування та юриспруденції*. На основі поєднання їх зусиль повинна створюватися правова категорія зонування і юридично закріплений механізм його здійснення. Використання потенціалу двох підходів дасть ефект у вигляді побудови оптимальної, адекватної вимогам часу моделі правового регулювання зонування;

- *виключна компетенція юридичної науки, яка полягає в розробці власних, необхідних та достатніх для зонування юридичних конструкцій* - чітких, відпрацьованих наукою та законодавчою діяльністю, перевірених практикою, типізованих схем правовідносин із даної проблематики.

Що стосується *змісту зонування*, то застосовує на увагу розбіжність поглядів на визначення цього поняття. Так, О. Крассов розділяє територіальне та правове зонування. *Територіальне зонування* - діяльність

відповідних органів у сфері планування містобудівної діяльності з комплексного регулювання створення і використання об'єктів нерухомості та використання земельних ділянок шляхом поділу територій населених пунктів на відповідні зони. *Правове зонування* - діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розробки і реалізації правил забудови територій міських та сільських поселень, інших муніципальних утворень [11, с. 320-321].

У статті 1 проекту Закону «Про зонування земель» зонування земель визначається як спосіб правового регулювання використання земель, при якому в межах виділених однорідних зон встановлюється особливий земельно-правовий режим здійснення землекористування та контролю за його дотриманням.

На думку В. Балезіна, *функціональне зонування території* - найбільш доречна диференціація земель населеного пункту за цільовим призначенням [9, с. 12]. Зонування земель являє собою поділ території міста або іншого населеного пункту на зони, пояси, райони з метою встановлення в них певних обмежень у використанні земель, визначення мінімальних розмірів земельних ділянок, регламентації типів будівель і споруд, які дозволяється будувати у межах цих зон згідно з регіональними та місцевими правилами забудови [12, с. 374]. Згідно із ст. 1 Містобудівного кодексу Російської Федерації територіальне зонування є поділом території на зони при містобудівному плануванні розвитку територій з визначенням допустимих видів містобудівного використання встановлених зон і обмежень на їх використання [13, с. 513].

Проаналізувавши наведені визначення, можна констатувати наявність трьох найпоширеніших підходів (тенденцій) до трактування зонування земель:

- як діяльності уповноважених органів;
- як способу правового регулювання;
- як поділу (диференціації) території.

Погляд на зонування під кутом зору діяльності уповноважених органів уявляється хибним, адже робить визначення узагальненим і не відображає специфіки даної категорії. Мовою ж формальної логіки поняття повинно розкриватися через найближчий рід і видову відмінність [14, с. 76].

Тим більше, зонування не може бути визначено як спосіб правового регулювання. Способи правового регулювання - це шляхи юридичного впливу, що виражаються в юридичних нормах та інших елементах правової системи. Серед способів правового регулювання виділяють: заборону, зобов'язання, дозвіл, рекомендування [10, с. 520]. Зонування ж, як зазначалося вище, походить з місто-

будування і є результатом розвитку цієї науки. Тому його визначення за допомогою суто юридичних категорій є непродуманим та незатребуваним.

Найбільш послідовною, на нашу думку, є остання тенденція, оскільки вона повною мірою відображає уявлення про зонування земель, сформоване містобудівною наукою. Зокрема, спеціальна література розкриває поняття зонування як: поділ міста на частини різного призначення за ознакою провідної функції (праця, суспільне життя, побут, відпочинок) [1, с. 71]; поділ території на функціональні зони, при якому за кожною виділеною зоною закріплюється певний режим містобудівного освоєння і переважний напрям господарського використання на досить віддалену перспективу; диференціацію території міста за характером використання, тобто за типом функціонального призначення [3, с. 53, 59].

З метою оптимального визначення зонування земель проаналізуємо його видові відмінності - характерні ознаки.

По-перше, *внаслідок зонування відбувається поділ території та встановлюються містобудівні регламенти для кожної територіальної зони* [11, с. 324] - перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання земельних ділянок у межах цих зон.

По-друге, 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 [13, с. 513]. Як зазначалось вище, містобудівна наука виходить саме з таких міркувань.

По-третє, *зонування земель здійснюється виключно в межах населених пунктів*. Ця ознака закріплена нормативно в ч. 1 ст. 180 ЗК України і носить імперативний характер. Оскільки в межах населеного пункту розташовуються тільки землі житлової та громадської забудови [15, с. 513], зонування стосується лише земель цієї категорії.

По-четверте, *зонування земель відображається у місцевих правилах забудови*, які затверджуються відповідним органом місцевого самоврядування і складаються з двох частин: текстової та графічної. Саме у текстовій частині визначається перелік переважних і допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон. Що ж стосується графічної частини - плану зонування, то на ньому встановлюється поділ території населеного пункту на зони з допустимими та переважними видами використання земельних ділянок [15, с. 566].

Проблему пошуку визначення поняття зонування земель не можна відносити до розряду другорядних. Доречним з цього приводу є твердження, що термінологічна неточність або помилка залишатиметься неприциповою доти, доки зазначена норма зберігатиме декларативний характер і не буде забезпечена відповідним механізмом реалізації та контролю за її дотриманням [16, с. 118]. Для створення механізму здійснення зонування земель прийняття лише відповідного закону недостатньо. Невірно сформульоване визначення стане епіцентром труднощів при розробленні підзаконних актів, необхідних будівельних норм.

Відсутність належного осмислення положень містобудівної та юридичної науки у сфері зонування загрожує змішуванням різних за сутністю та походженням понять, нав'язуванням нехарактерних рис. Деякі з цих прорахунків зустрічаються в офіційних нормативних документах.

Так, у Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 681 від 26.05.2004 р., ототожнюється районування та зонування. Вкладати у дані категорії однакове смислове навантаження не варто, оскільки через це відбувається змішування двох підходів до визначення елементів містобудівної системи як територіальних (просторових) одиниць, що володіють функціональною, планувальною чи природною ознакою. Згідно з першим підходом (залежно від характеру розміщених на території фізичних об'єктів) використовується поняття «зона», в рамках другого (за показниками цілісності території) - оперують поняттям «район» [3, с. 15]. Тому слово «зонування» доречно виключити з тексту постанови.

У пункті 5 Порядку складання плану земельно-господарського устрою населеного пункту, затвердженого наказом Мінбудархітектури та Держкомзему України від 24.09.1993 р. № 158/61 наводиться вичерпний перелік зон, в яких передбачається особливий режим використання земель: санітарно-захисні зони шкідливих і небезпечних промислових, складських і комунальних підприємств; зони й округи санітарної охорони курортів; зони санітарної охорони джерел водопостачання, водоочисних споруд; водоохоронні зони водоймищ і річок, узбережжя водосховищ, Чорного й Азовського морів; зони охорони ландшафту, пам'яток історії і культури, зони регулювання забудови; охоронні зони заповідників, заказників, природних національних парків, ботанічних садів; зони залягання корисних копалин (крім загальнопоши-

рених); сейсмічні зони та зони руйнування земної поверхні, зсувів, затоплення і підтоплення, тектонічних розломів та інших небезпечних природних і антропогенних процесів.

Згідно з п. 4 цього Порядку передбачається поділ земельних ділянок відповідно до призначення територій населеного пункту на: землі житлової та громадської забудови; землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення; землі природоохоронних, оздоровчих, рекреаційних, історико-культурних об'єктів; землі об'єктів комунального господарства; землі водного господарського, лісогосподарського використання; землі сільськогосподарського використання; землі загального користування. Такий поділ земель населених пунктів В. Андрейцев розглядає як їх зонування [8, с. 359].

Коментуючи зазначені норми, ми дотримуємося позиції О. Крассова. У першому випадку (п. 5 Порядку) встановлення таких зон не є зонуванням, а має на меті обмежити права осіб, які користуються земельними ділянками (наприклад, заборона окремих видів господарської діяльності). У другому випадку (п. 4) закріплення складу земель населених пунктів має вужче, ніж зонування, завдання - визначити правовий режим видів цих земель [11, с. 107, 323].

Законопроект «Про зонування земель» дублює ваді чинних підзаконних актів, доповнюючи власними нормами непослідовність у висвітленні його сутності. Зокрема, зонування виходить за межі земель житлової та громадської забудови і з цих причин поділяється на урбаністичне та природно-сільськогосподарське; ототожнюється з районуванням; містить у своєму складі охоронні та захисні зони.

Висновки

Осмилення поняття та сутності зонування земель має базуватися на всебічному аналізі відповідних положень містобудівної та юридичної науки. При створенні механізму правового регулювання зонування необхідно враховувати його подвійну природу. Із цих засад слід виходити при прийнятті Закону «Про зонування земель».

На нашу думку, *зонування земель* - це поділ земель житлової та громадської забудови на зони, який здійснюється на підставі затверджених органом місцевого самоврядування місцевих правил забудови з метою

встановлення допустимих і переважних видів використання територій та окремих земельних ділянок у межах цих зон відповідно до плану зонування.

Питання формування понятійного апарату є одним із ключових для зонування, але не єдиним. Перебуваючи на етапі законодавчого закріплення, воно вже має необхідні ознаки правового інституту. Даний елемент системи земельного права, що був зумовлений потребами практики, потребує значно ширших теоретичних досліджень, які б не обмежувалися лише пошуком стійкої термінології.

Література

1. *Авдоткин Л. Н.* Градостроительное проектирование / Л. Н. Авдоткин, И. Г. Лежава, И. М. Смолляр. - М., 1989. - 432 с.
2. *Градостроительство I* Под ред. В. Н. Белоусова. - М., 1978. - 367 с.
3. *Основы теории градостроительства* / З. Н. Яригина, Я. В. Косицкий, В. В. Владимиров и др.; Под ред. З. Н. Яриной. - М., 1986. - 326 с.
4. *Островский В.* Современное градостроительство / Под ред. В. В. Владимирова. - М., 1979. - 539 с.
5. *Сосновский В. А.* Планировка городов / Под ред. Н. Н. Миловидова, Б. Я. Орловского, А. Н. Белкина. - М., 1988. - 104 с.
6. *Борисов А. П., Бубес Э. Я., Ревунова Н. Г.* Экономика градостроительства. - Л., 1981. - 256 с.
7. *Эффективность градостроительного проектирования* / А. А. Ткачев, Ю. Г. Черепанов. - К., 1982. - 80 с.
8. *Андрейцев В. І.* Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії. - К., 2007. - 445 с.
9. *Балезин В. П.* Правовой режим земель населенных пунктов / Отв. ред. Н. И. Краснов. - М., 1980. - 96 с.
10. *Сухонос В. В.* Теорія держави і права. - Суми, 2005. - 536 с.
11. *Крассов О. И.* Земельное право. - М., 2000. - 624 с.
12. *Земельне право України* / За ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. - К., 2003. - 448 с.
13. *Науково-практичний коментар Земельного кодексу України* / За ред. В. М. Кравчука. - К., 2007. - 632 с.
14. *Іванов Е. А.* Логика. - М., 2001. - 368 с.
15. *Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар* / За ред. В. І. Семчика. - К., 2003. - 676 с.
16. *Завгородня В.* Проблеми формування юридичної термінології у сфері правового забезпечення біологічної безпеки // Підприємництво, господарство і право. - 2007. - № 9. - С. 117-120.

