

*Ігнатенко Ірина Володимирівна
стажист-дослідник кафедри
земельного та аграрного права
НУ «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»*

ЗАКОНОДАВЧЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ

Необхідність ухвалення закону про зонування земель впливає з положень статті 180 Земельного кодексу України, а також зумовлена тенденцією до хаотичного та стихійного характеру прийняття органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування рішень про надання земельних ділянок різного цільового призначення без достатнього обґрунтування.

Неабиякої актуальності питання зонування земель набули у зв'язку з розглядом Верховною Радою України проекту Закону України «Про зонування земель» (реєстр. № 4238). Незважаючи на те, що проект був повернутий суб'єкту ініціативи 19.06.2009, дискусії з цього питання серед науковців, юристів і землевпорядників значно активізувались.

Законопроект пропонує дещо нову концепцію зонування земель. Він визначає, що об'єктами зонування земель виступають території адміністративно-територіальних утворень: сіл, селищ, міст (в межах населених пунктів та за їх межами). В той же час Конституція України визначає, що систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці (ч.1 ст.143). Відповідно, в Україні не існує «адміністративно-територіальних утворень». Аналогічну термінологічну проблему має і ЗК України, і ЗУ «Про землеустрій», які використовують термін «адміністративно-територіальні утворення». Мабуть, доцільно все ж таки в рамках однієї правової системи мати один термін для позначення одного феномену.

Слід також негативно оцінити ігнорування відмінностей у правовому режимі земель у межах населених пунктів та земель, розташованих за їх

межами. На нашу думку, зонування земель повинно здійснюватися лише у межах населених пунктів, а за межами населених пунктів доцільно здійснювати районування території.

Питання об'єктів зонування земель нерозривно пов'язано із питанням суб'єктів зонування. Організацію проведення зонування земель законопроект покладає на Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласну (районну) державні адміністрації та сільські, селищні, міські ради. Однак законопроект виключив з числа суб'єктів зонування Київську та Севастопольську міські ради, хоча за Конституцією, ці міста мають спеціальний статус, то ж згадка про міські ради (ст.3) не охоплює ради цих міст.

Проект потребує і редакційного упорядкування. Зокрема, має місце нечітке застосування окремих термінів. Так, не розкритим лишається зміст поняття “дозволене використання земель”, “різновид використання земель”. Виникає також питання щодо співвідношення термінів “різновид використання земель”, “тип землекористування” з терміном “підтипи землекористування”, який застосовується у проекті (ч. 3 ст. 23), а також терміну “цільове призначення земельних ділянок” з “видом дозволеного використання” (ст. 14).

В той же час проект Закону України «Про зонування земель» визначає зонування як «поділ земель ... відповідно до категорій земель, типів землекористування». Таким чином, проект закону ставить зонування в залежність, в підпорядковане до категорій земель.

На сьогодні виникла необхідність вдосконалення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель. Разом з тим вважаємо, що це має відбуватися у межах тих статей ЗК України (зокрема, ст. 20), які регулюють відповідне питання. У проекті ж відсутній зв'язок між зазначеними статтями ЗК України та запропонованим зонуванням. Окрім того, “класифікація землекористування при зонуванні земель за їх категоріями” (ст. 5 проекту) не узгоджується з класифікацією земель, що застосовується у ст. 19 ЗК України, де категорії земель визначаються за їх основним призначенням.

До того ж законопроект не містить положень, які б пояснювали правовий статус земель, які вже отримали свою категоріальну належність, після набуття чинності Законом та запровадженням зонування. Може статися так, що межі зон співпадатимуть із межами ділянок відповідної категоріальної належності; тоді зонування не матиме ніякого впливу ні на використання земель, ні на їх охорону.

На нашу думку, усталене розуміння поняття «цільове призначення земельної ділянки» щодо земель в межах населених пунктів має бути поступово трансформоване, а згодом, мабуть, загалом виключене з земельного, природноресурсового, природоохоронного та містобудівного законодавства.

У частині 2 ст. 11 законопроекту йдеться про класифікатор цільового призначення земель, який на даний час не є нормативним документом і до того ж не відповідає вимогам чинного ЗК України щодо поділу земель на категорії за цільовим призначенням.

Також нашу увагу привернуло таке принципове питання як узгодження зонування земель в сенсі проекту закону «Про зонування земель» та планування територій в сенсі Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Тому що в населених пунктах може бути запроваджене подвійне – землевпорядне і містобудівне (планувальне) – зонування, а також нечітке співвідношення планувальної документації із землевпорядною документацією. Наразі виходить, що і перший, і другий вид документації визначають одне: допустимі види використання території адміністративно-територіальних одиниць.

Значна частина проекту складається з положень, присвячених землеустрою, що призводить до фактичного дублювання Закону України «Про землеустрій». Очевидно, що якщо є потреба у посиленні законодавчої регламентації землеустрою з цих питань, то це доцільно було б зробити у межах чинного Закону України «Про землеустрій» шляхом внесення відповідних змін до його тексту.

Вважаємо, що законопроект, присвячений зонуванню земель в Україні, має вирішувати більш системні завдання. У проекті варто було б визначити основні, принципові положення щодо організації та порядку проведення зонування земель у межах населених пунктів; правил розробки, розгляду та затвердження планувальної документації; процедури прийняття рішень щодо використання конкретних земельних ділянок, надання права на будівництво; переліку дозволених видів забудови та іншого використання земельних ділянок, а також обмежень їх використання; порядку змін дозволеного використання земель (перезонування); функціонування органів контролю за здійсненням діяльності у сфері зонування земель у межах населених пунктів; його наукове, фінансове та інше забезпечення.