

*ІГНАТЕНКО Ірина Володимирівна,
асистент кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ ЯК ФУНКЦІЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ

Зонування земель у межах населених пунктів є новою функцією для українського законодавства. По-перше, суб'єктами, що здійснюють дану функцію управління, виступають органи місцевого самоврядування. По-друге, зміст даної функції становить діяльність зазначених органів з розробки та реалізації плану зонування території. При цьому мова йде про всі без винятку землі в межах населених пунктів, незалежно від права власності на земельні ділянки. Іншими словами дана функція ґрунтується на праві територіального верховенства органів місцевого самоврядування населених пунктів, а не на належності їм тих чи інших земель на праві власності.

Та обставина, що при здійсненні зонування земель у межах населених пунктів розробляється і реалізується план зонування території, зовсім не означає, що зонування має значення лише для тих земель, які забудовані або підлягають забудові. План регулює не тільки питання забудови земель в межах населених пунктів, але має відношення також і до інших видів використання останніх.

План зонування території – новий тип нормативного правового акта, що раніше не застосовувався у вітчизняній практиці містобудування. План включає два основні елементи – графічний матеріал і текстові матеріали. Графічний матеріал являє собою схему зонування, яка встановлює межі зон різного функціонального призначення та кодові позначення таких зон. Текстові матеріали складаються з містобудівних регламентів для кожної функціональної зони.

Необхідність включення в план схеми зонування обумовлена новим положенням земельного законодавства про те, що порядок використання земель

в межах населених пунктів визначається відповідно до зонування земель. Для цього територія кожного населеного пункту поділяється на функціональні зони. Приймаючи план, органи місцевого самоврядування фактично визначають внутрішньоміський склад земель (їх диференціацію по зонах). Це служить підставою для встановлення містобудівних регламентів для кожної функціональної зони.

Основа правового режиму земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості в межах кожної функціональної зони (межі якої визначаються графічним матеріалом), визначається містобудівним регламентом, індивідуальним для кожної зони. Іншими словами, містобудівний регламент функціональної зони визначає основу правового режиму земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості, розташованих в межах даної зони.

Важливо зазначити, що містобудівний регламент містить перелік видів дозволеного використання об'єктів нерухомості в межах відповідної функціональної зони. Поняття дозволеного використання земельних ділянок також є новим для земельного та містобудівного законодавства України і має велике значення. Воно зумовлене тим, що земельні ділянки можуть використовуватися суб'єктами прав на них відповідно до будь-якого з передбаченого в містобудівних регламентах видами дозволеного використання. Таким чином, в рамках земель одного цільового призначення, залежно від встановленого містобудівним регламентом дозволеного використання визначається правовий режим земельних ділянок.

Отже, здійснення в населених пунктах зонування земель як функції управління землями передбачає розробку та реалізацію органами місцевого самоврядування нормативного правового акта (плану зонування території). Він визначає правовий режим всіх земельних ділянок, розташованих у межах населеного пункту, за допомогою зонування всієї території та введення містобудівних регламентів для кожної функціональної зони, що включають перелік видів дозволеного використання в межах кожної зони. Отже, можна

підкреслити, що зонуванню земель належить провідна, важлива роль у сфері управління використанням та охороною земель в межах населених пунктів.

Крім того, необхідно надати коротку оцінку обґрунтованості законодавчого закріплення даної функції управління земельними ресурсами за органами місцевого самоврядування і практично повного усунення органів державної виконавчої влади від її здійснення, з точки зору інтересів ефективного управління землями у межах населених пунктів.

З одного боку, обґрунтовану думку з даного питання висловити складно, оскільки інститут місцевого самоврядування є порівняно новим для України, знаходиться в стадії становлення. Достатня апробація здійснення функцій управління землями в межах населених пунктів на місцевому рівні поки що не відбулася.

З іншого боку, ефективне формування функціональних зон і підзон, а також створення для кожної з них специфічного містобудівного регламенту, що враховує індивідуальні особливості кожного конкретного земельного масиву в межах населеного пункту, і його взаємозв'язок з іншими територіями, може здійснюватися лише на місцевому рівні. Органам державного управління, значно менш наближеним до міських земель, або, в силу своєї галузевої спрямованості, не здатним враховувати всі інтереси населеного пункту в сукупності, таке завдання навряд чи під силу. Вважаємо, що слід погодитися з висловленою в літературі думкою про те, що права з обмеження використання та зміни нерухомості передані органам місцевого самоврядування не випадково, оскільки «природа цих прав припускає високий ступінь конкретності, яка може бути визначена тільки на місцевому рівні» [1, с. 13].

Остаточну відповідь на питання про доцільність здійснення зонування земель виключно на місцевому рівні, а також про необхідність наділення державних органів повноваженнями в сфері реалізації даної функції, може бути знайдений лише за підсумками накопичення та вивчення достатнього практичного досвіду у зазначеній сфері.

Отже, в умовах проведення земельної реформи, при змінах, що відбуваються в законодавстві зонуванню земель належить вирішальна роль. Завдяки зонуванню земель в межах населених пунктів, можуть бути досягнуті відразу кілька позитивних цілей. Значно більш повна ясність з питання про види і параметри допустимого використання земельних ділянок у межах населених пунктів, як результат зонування земель, по-перше, найсприятливішим чином позначиться на інтересах осіб, що використовують дані земельні ділянки; по-друге, дозволить встановити більш чіткі критерії, якими слід керуватися уповноваженим органам при наданні земельних ділянок, видачі дозволів на будівництво, погодження відповідних питань; по-третє, визначити межі втручання органів управління в питання використання земельних ділянок та іншої нерухомості; по-четверте, призведе до ряду інших наслідків, сприятливих з точки зору розвитку територій у межах населених пунктів. Іншими словами, з плану зонування території випливає чітке визначення того, як можна використовувати земельні ділянки і що на них будувати, і веде до того, що «більш чітко організований процес погоджень, дозвільні процедури стають менш тривалими, в них бере участь менша кількість адміністративних та інших організацій-посередників, заявники отримують більш надійні гарантії того, що їх будівельні наміри будуть реалізовані в заплановані терміни» [2, с. 13]. За допомогою зонування земель створюється система управління земельними ресурсами в межах населених пунктів, орієнтована на ринкові важелі забезпечення ефективного використання земель, здійснюється перехід від прямого адміністративного управління до ефективного непрямого містобудування, заснованому на принципі свободи вибору в заздалегідь встановлених і відомих межах.

На основі викладеного, можна зробити висновок, що зонування земель як функція управління, передбачена чинним законодавством, засноване на якісно нових принципах регулюючого впливу на об'єкт управління, у зв'язку з чим, практична реалізація даної функції управління в населених пунктах може і повинна привести до істотної зміни порядку використання та охорони земель.

Список використаних джерел:

1. Афанасьева Т. Градостроительное законодательство России на пути реформ. Сравнительный анализ и концепция реформирования : монография / Т. Афанасьева, Э. Трутнев, Е. Якубович. М. : [б. и.], 1996. – 96 с.

2. Трутнев Э. К. Правовое зонирование города Хабаровска. Установление прав использования недвижимости посредством местного нормативного правового акта - «Правила застройки и землепользования» / Э. К. Трутнев. М. : Фонд «Институт экономики города», 2000. – 158 с.