

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.

УДК 349.414

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

ЮРИДИЧНА КОНСТРУКЦІЯ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ В СИСТЕМІ ЗЕМЕЛЬНОГО ТА МІСТОБУДІВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Стаття присвячена дослідженню юридичної конструкції зонування земель, ролі та співвідношення норм земельного і містобудівного законодавства у її формуванні. Розкривається правова природа зонування земель.

Ключові слова: зонування земель, юридична конструкція зонування земель, нормативна конструкція зонування земель, правовий інститут зонування земель.

Постановка проблеми. В сучасних умовах зонування території як складова планування використання земель потребує створення цілісного комплексу правових норм. Тим більше, що положення Земельного кодексу України містять пряму вказівку на необхідність прийняття окремого закону, який би регулював відносини зонування. Нині ж різні аспекти зонування земель отримали відображення в багатьох нормативно-правових актах різної юридичної сили. Ефективному функціонуванню зонування перешкоджає нерозв'язаність проблеми узгодження його засад із правовим режимом земель різних категорій. Фрагментарна регламентованість відносин зонування, наявність колізій норм земельного та містобудівного законодавства в даній сфері обумовлені, в першу чергу, недостатнім вивченням юридичної конструкції зонування.

Актуальність теми. Дослідження, присвячені характеристиці юридичної конструкції зонування земель, мають як наукову цінність, так і важливе практичне значення. З одного боку, теоретичні пошуки такого роду сприяють глибокому та змістовному пізнанню сутності зонування території. З іншого боку, ці дослідження мають прикладний характер. Аналіз юридичної конструкції зонування земель сприятиме послідовному правовому регулюванню цієї галузі земельних відносин, забезпечить узгоджену дію зонування з іншими конструкціями.

Зонування земель безпосередньо пов'язане з містобудівною наукою [1]. Тому в контексті схваленої Кабінетом Міністрів України Концепції Містобудівного кодексу України [2] обґрунтоване розв'язання означеної вище проблеми стане корисним і при проведенні кодифікації містобудівного законодавства.

Неправильне розуміння зонування земель може призвести до розриву аксіоматичного зв'язку між правотворчістю та правозастосуванням в даній сфері, тобто, по суті, до поглиблення існуючих колізій в правовому механізмі зонування.

Аналіз публікацій, пов'язаних з темою дослідження. Зонування земель до останнього часу не було предметом детального наукового аналізу [1]. Нині окремі правові аспекти зонування хоча і виступають як предмет наукових пошуків [3], однак ґрунтовні дослідження, які б стосувалися самої конструкції зонування земель, відсутні взагалі.

Метою цієї статті є аналіз юридичної конструкції зонування земель, визначення ролі норм земельного і містобудівного законодавства у її формуванні та визначення правової природи зонування.

Виклад основного матеріалу. В теорії права під *юридичною конструкцією* розуміють модельну побудову прав, обов'язків, відповідальності, їх типові схеми [4, с. 108]. Як зазначає Д.М. Лук'янець, від юридичної конструкції слід відрізняти нормативну. *Нормативна конструкція* – це сукупність правових норм, які описують певне правове явище як узагальнену модель, що

може бути використана як єдине ціле для регулювання багатьох видів суспільних відносин. При цьому між даними конструкціями існує взаємозв'язок: юридична конструкція формується на основі нормативної [5, с. 5]. Інакше кажучи, юридична конструкція уособлює теоретичну модель певного правового явища, а нормативна – модель цього явища, побудовану на основі діючих правових норм.

В земельно-правовій літературі вже склалося певне уявлення про **юридичну конструкцію зонування земель**. Зонування земель визначають як поділ земель в межах населених пунктів на зони, який здійснюється на підставі затверджених органом місцевого самоврядування місцевих правил забудови з метою встановлення допустимих та переважних видів використання територій та окремих земельних ділянок в межах цих зон відповідно до плану зонування [1, с. 30].

В рамках зонування територій для кожної окремої зони згідно з державними будівельними нормами встановлюються єдині умови й обмеження забудови та іншого використання земельних ділянок, які стосуються:

- гранично допустимих поверховості будинків і споруд та щільності забудови;
- мінімальних відступів будинків і споруд для червоних ліній, ліній регулювання забудови, меж суміжних земельних ділянок;
- вимог до впорядкування доріг та під'їздів до будинків і споруд, місць паркування транспортних засобів;
- вимог до забезпечення експлуатації інженерно-транспортної інфраструктури, озеленення та впорядкування територій, утримання будинків і споруд;
- переліку обмежень використання земельних ділянок (містобудівних, інженерних, санітарно-епідеміологічних, природоохоронних, історико-культурних);
- інших вимог [6, с. 699].

У зв'язку з дотриманням зазначених вимог зонування породжує цілий спектр відповідних суспільних відносин.

Щодо **нормативної конструкції зонування земель**, то Земельний кодекс наводить характерні риси зонування: воно здійснюється в межах населених пунктів і полягає у встановленні вимог щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови [7]. Закон України “Про планування і забудову територій” визначає характер і способи відображення зонування території в місцевих правилах забудови та іншій містобудівній документації, встановлює вимоги до плану зонування [8]. Окремі аспекти зонування земель містяться в державних будівельних нормах (наприклад, гранична допустимість поверховості будинків і споруд встановлюється ДБН В.2.2-9-99 “Громадські будинки та споруди. Основні положення” [9]).

При цьому порядок проведення зонування, коло учасників процедури зонування, обсяг і характер компетенції уповноважених суб'єктів в даній сфері, умови та ступінь участі громадськості в цих відносинах, рівень захисту суспільних та індивідуальних інтересів при здійсненні зонування території та інші питання залишилися поза площиною правового регулювання. Тобто *як публічна, так і приватна складова нормативної моделі зонування залишаються нерегламентованими*.

Незавершеність нормативної конструкції не означає її повної відсутності. Остаточне її формування ми пов'язуємо з прийняттям Закону України “Про зонування земель”, на обов'язковість існування якого вказує Земельний кодекс. Підтвердженням функціональності нормативної конструкції зонування територій в сучасних умовах є його реальне здійснення з відображенням в місцевих правилах забудови різних міст України (наприклад, Києва [10], Харкова [11, с. 202–238], Чернівців [12] та ін.). Аналіз місцевих правил забудови м. Харкова свідчить про поділ міста на окремі типи зон, в яких встановлюються різні гранично допустимі поверховість житлових будинків, основні та допустимі види використання і забудови, а також ті види використання і забудови території, що потребують спеціального дозволу тощо [11, с. 202–238]. На нашу думку, *теперішня дія правових механізмів зонування не порушує правових приписів, незважаючи на відсутність спеціальної нормативної основи, оскільки вона обумовлена чинним законодавством України*. Згідно з законом “Про планування і забудову територій” місцеві правила забудови затверджуються відповідними місцевими радами і є нормативно-правовим актом, яким встановлюється порядок планування і забудови та іншого використання територій, окремих земельних ділянок, а також перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання територій та окремих земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування [8].

Тобто **нормативну конструкцію зонування земель** формують норми земельного та містобудівного законодавства. Російські вчені, досліджуючи зонування територій населених пунктів за власним законодавством, зауважували, що дане питання повинно розглядатися у світлі норм як Земельного, так і Містобудівного кодексів Російської Федерації [13, с. 309]. Тому варто окреслити роль і співвідношення земельного і містобудівного законодавства при здійсненні зонування.

Норми земельного законодавства у сфері зонування спрямовані на регулювання земельних відносин з приводу особливостей використання земельних ділянок у межах окремих зон, виділених в населеному пункті. Відповідні **норми містобудівного законодавства у даній сфері** покликані регламентувати відносини щодо поділу території села, селища, міста на зони, специфіки просторового планування забудови в населених пунктах в процесі будівництва будівель та споруд, а також порядок відображення результатів зонування у містобудівній документації.

Витоки **співвідношення норм земельного та містобудівного законодавства** у формуванні конструкції зонування містяться в Земельному кодексі. Відповідно до вимог ст. 173 ЗК межі сіл, селищ, міст встановлюються і змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до техніко-економічного обґрунтування їх розвитку, генеральних планів населених пунктів [7]. Тобто містобудівна документація встановлює необхідність та доцільність проведення заходів по включенню територій до складу земель населених пунктів, а землевпорядна документація – можливість та порядок їх реалізації.

Віднесення певної території до меж населеного пункту не є “режимоутворюючою процедурою”, лише від якої залежить правовий режим тих чи інших земель, а навпаки – саме обґрунтована необхідність використання певної території для містобудівних потреб чи благоустрою зумовлює включення територій до меж населеного пункту та, відповідно, зміну їх правового режиму. Це свідчить про “пріоритет” містобудування над землевпорядкуванням в межах населених пунктів [3]. З такою думкою, яка висловлювалася в контексті зонування територій, можна погодитися. Іншими словами, при створенні нормативної конструкції зонування земель необхідно враховувати певну функціональну підпорядкованість в цій сфері земельного законодавства містобудівному.

Дослідниками теорії права встановлено закономірний зв'язок між нормативною конструкцією та правовим інститутом. Якщо до нормативної конструкції додати норми, що регулюють функціонування даної конструкції в певній сфері, то ми отримуємо інститут як цілісний елемент системи права [14, с. 9].

Один із засновників вчення про юридичний (правовий) інститут Д. Грім підкреслював, що його утворює система норм, яка складається при їх застосуванні до однорідних категорій відносин та постійних комбінацій цих відносин [15, с. 7]. Зараз в правовій доктрині інститут права визначають як об'єктивно відособлену в межах однієї чи декількох галузей права сукупність взаємопов'язаних юридичних норм, що регулюють невелику групу видових споріднених відносин [16, с. 233].

Виокремлення самостійної та стійкої групи суспільних відносин у сфері зонування, що регулюються правом, спонукає до висновку про можливість об'єднання останніх в окремий правовий інститут у межах земельного права – інститут зонування земель. Цей інститут відповідає також формально-юридичним критеріям виділення певної сукупності правових норм в окремий інститут права за такими ознаками:

1. Правові норми даного інституту об'єднані за своїм змістом як норми, які:
 - а) стосуються окремої функції державного управління у сфері використання і охорони земель – планування
земель; використання земель;
 - б) встановлюють поділ земель в межах населених пунктів на зони, який здійснюється на підставі затверджених органом місцевого самоврядування місцевих правил забудови;
 - в) визначають окремо в кожній зоні правовий режим земельних ділянок різних категорій в межах населених пунктів.
2. Методи правового регулювання зонування земель співпадають з методами земельного права, оскільки для відносин зонування притаманне встановлення різноманітних заборон, зобов'язань та дозволів.
3. Метою зонування земель є встановлення допустимих та переважних видів використання території та окремих земельних ділянок в кожній зоні, виділених в межах населеного пункту,

відповідно до плану зонування. За своєю метою інститут зонування земель відрізняється від інших інститутів земельного права;

4. Норми інституту зонування земель матеріалізуються в різних нормативно-правових актах, які утворюють законодавство у сфері земельної реформи. В перспективі з метою регулювання відносин зонування буде прийнято окремий закон.

Висновки і перспективи подальших досліджень за даною темою. З позицій правової природи зонування земель є комплексним регулятивним інститутом земельного права, нормативну основу якого складають норми земельного та містобудівного законодавства. Земельне законодавство й інститут зонування поєднує *спільний об'єкт регулятивного впливу* – земля (а саме землі в межах населених пунктів), а з містобудівним законодавством даний інститут пов'язаний *функціонально*.

Комплексність інституту зонування земель свідчить про складність даного явища. З-поміж ряду питань, які порушує зонування, потребують окремого детального аналізу, наприклад, внутрішня будова його конструкції, зв'язок зонування з плануванням і забудовою територій. Зонування земель ще не виступало об'єктом змістовних порівняльно-правових досліджень. Тому наукові пошуки, присвячені зонуванню, не повинні обмежуватися лише характеристикою його юридичної конструкції та з'ясуванням правової природи, що зумовлює проведення подальших досліджень у цій сфері.

Список літератури

1. Самойленко Є. А. Поняття та сутність зонування земель : проблеми поєднання підходів містобудівної та юридичної науки [Текст] / Є. А. Самойленко // Підприємництво, господарство, право. – 2008. – № 6. – С. 27–30.
2. Про схвалення Концепції Містобудівного кодексу України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 536-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=536-2007-%F0&p=1262385568584313>. – Загол. з екрану.
3. 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. – Загол. з екрану.
4. Алексеев С. С. Право : азбука – теория – философия : Опыт комплексного исследования [Текст] / С. С. Алексеев. – М., 1999. – 712 с.
5. Лук'янець Д. М. Про структуру системи права [Текст] / Д. М. Лук'янець // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 12. – С. 3–6.
6. 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.
7. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1261824877228755>. – Загол. з екрану.
8. Про планування і забудову територій : Закон України від 20.04.2000 № 1699-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1699-14&p=1261824877228755>. – Загол. з екрану.
9. ДБН В.2.2-9-99 “Громадські будинки та споруди. Основні положення”, затверджені наказом Держбуду України від 04.08.1999 № 187 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://budinfo.com.ua/dbn/105.htm>. – Загол. з екрану.
10. Правила забудови м. Києва, затверджені рішенням X сесії Київської міської ради IV скликання від 25.01.2005 № 11/2587 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kmg.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/8C0901135F93AE23C22573C000538329?OpenDocument. – Загол. з екрану.
11. Планування територій на місцевому рівні : Громада, Влада, і Бізнес [Текст] / За ред. М. С. Федорченка, О. В. Янова. – К. : ГО ІРЦ “Реформування земельних відносин в Україні”, 2008. – 320 с.
12. Правила використання та забудови території міста Чернівці, затверджені рішенням 34 сесії Чернівецької міської ради IV скликання від 07.07.2005 № 763 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ibud.ua/?cat=dbn-info&itm=372>. – Загол. з екрану.
13. Боголюбов С. А. Земельное право [Текст] : учебник / С. А. Боголюбов. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юрайт-Издат, 2009. – 402 с.
14. Лук'янець Д. М. Методологічні аспекти визначення структури системи права [Текст] / Д. М. Лук'янець // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 7–10.
15. Гримм Д. Соотношение между юридическими институтами и конкретными отношениями [Текст] / Д. Гримм. – М. : Типография товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1914. – 18 с.
16. Общая теория государства и права [Текст]. Академический курс в трех томах / Под ред. проф. М. Н. Марченко. – М. : Издательство “Зерцало”, 2000. – Т. 2. Теория права. – 656 с.

Summary

The article is dedicated to exploring of legal construction of land zoning. The role and correlation of norms of the land law and the city planning law in this construction are analyzed. The legal nature of zoning is discovered.

Отримано 24.03.2010