

Законодавчо-нормативне ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ за типами (підтипами) землекористування замість чинних категорій земель

Розглянуто проблеми реалізації Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» в контексті зонування земель як інструменту удосконалення землепорядного процесу при оформленні прав на земельні ділянки. Обґрунтовано невідповідність законодавчо визначеного містобудівного процесу функціонального зонування територій Конституційній концепції та сутності землепорядного зонування земель за типами (підтипами) землекористування. Запропоновано класифікацію типів (підтипів) землекористування.

УДК 332.2

Антон ТРЕТЯК,

доктор економічних наук, професор, головний науковий співробітник, Інститут агроєкології і природокористування НААН України
ORCID ID: 0000-0002-1154-4797

Валентина ТРЕТЯК,

доктор економічних наук, професор, професор кафедри геодезії та землеустрою, Сумський національний аграрний університет
ORCID ID: 0000-0001-6779-1941

Тетяна ПРЯДКА,

кандидат економічних наук, доцент, завідувач кафедри управління земельними ресурсами та земельного кадастру, Білоцерківський національний аграрний університет
ORCID ID: 0000-0002-6179-0128

Ключові слова: зонування земель, типи (підтипи) землекористування, категорії земель, землепорядний процес, планування використання земель, проекти землеустрою.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У статті «Законодавчі та управлінські проблеми землепорядного процесу при оформленні прав на земельні ділянки», опублікованій в журналі «Землепорядний вісник» № 1, 2021 рік, нами до основних напрямів оптимізації процедур в землепорядному процесі визначено законодавчо-нормативне запровадження зонування земель за типами (підтипами) землекористування замість чинних категорій земель. Зонування земель за типами (підтипами) набуває ще більшої актуальності у зв'язку із прийняттям Верховною Радою Закону України «Про внесення змін до деяких законо-

давчих актів України щодо планування використання земель» [1], яким у змінах до статті 180 Земельного кодексу України визначено, що «зонування земель здійснюється в межах територій територіальних громад». Однак постає питання: про яке зонування земель веде мову законодавець. Адже містобудівне зонування земель в межах населених пунктів (а фактично зонування території (зонінг)) згідно з положеннями Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [6], концептуально відрізняється від землепорядного зонування земель за типами (підтипами) землекористування, що й обумовило актуальність цього дослідження.



МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою статті є дослідження законодавчого колапсу щодо зонування земель, створеного прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», та сутності зонування земель для спрощення землепорядного процесу при оформленні прав на земельні ділянки.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Як зазначено в пояснювальній записці до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», який набирає чинності з 24 липня 2021 року [1], основною метою та завданнями його прийняття було:

- *врегулювання питань встановлення меж громад;*
- *комплексного просторового планування територій громад, що скасовує необхідність розроблення декількох, споріднених за змістом, видів містобудівної документації та документації із землеустрою;*
- *унормування питань, пов'язаних із її затвердженням;*
- *нормування формування електронної картографічної основи для планування території;*
- *забезпечення реального зв'язку програм соціально-економічного розвитку із документацією із просторового планування, а також створення прозорого та неконфліктного механізму врахування громадських та приватних інтересів через прозорі громадські обговорення.*

Було визначено, що основними концептуальними положеннями цього закону є:

- *зонування земель в межах територій територіальних громад;*
- *удосконалення управління у сфері містобудівної діяльності та землеустрою; спрощення виконання топографо-геодезичних і картографічних робіт для потреб просторового планування;*
- *сприяння розвитку автоматизованих систем управління ресурсами, комплексному збереженню повноцінного життєвого середовища, довкілля та культурної спадщини;*

- *забезпечення ефективного використання та охорони всіх земель у межах території об'єднаних територіальних громад.*

Разом з тим, із наявності хороших намірів законодавців щодо планування використання земель та інших природних ресурсів на території об'єднаних територіальних громад вони цим законом створили низку правових та економічних проблем у галузі використання і охорони земель та земельних відносин.

Питання зонування земель в Україні висвітлено в багатьох працях, зокрема, С. Булигіна, Г. Грещука, Д. Добряка, О. Дорош, В. Другак, Н. Ісаченко, О. Матвійчука, С. Осипчука, Л. Паламарчук, А. Третяка та інших учених. Однак законодавчими та методологічними проблемами *зонування земель за типами (підтипами) землекористування замість чинних категорій земель* концептуально в Україні займався тільки А.М. Третяк [7, 8, 9].

В цьому зв'язку хочемо концептуально роз'яснити відмінності між *«функціональним зонуванням територій»*, яке застосовується в містобудівному плануванні, та *«зонуванням земель за типами (підтипами) землекористування»*, яке має проводитися при плануванні використання земель та інших природних ресурсів за межами населених пунктів.

1. Згідно зі статтею 1 Закону України «Про охорону земель» земля — це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [5]. Згідно зі статтею 13 Конституції України *земля, її надра, водні та інші природні ресурси* є об'єктом права власності [2]. Крім того, згідно зі статтею 14 Конституції *земля є основним національним багатст-*

вом, що перебуває під особливою охороною держави. Разом з тим, згідно зі статтею 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» територія — це частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси [6].

Отже, територія не є об'єктом права власності, а відповідно об'єктом земельних, правових, економічних та екологічних відносин права власності. Відповідно обмеження у використанні земель та обтяження прав власності можуть використовуватися тільки щодо землекористування та природокористування.

2. Внесені положення змін в розділ X «Перехідні положення» Земельного кодексу України пунктом 23 із змістом, що зміна цільового призначення земельних ділянок, розташованих у межах функціональних зон, визначених генеральними планами населених пунктів, планами зонування (щодо земельних ділянок у межах населених пунктів), детальними планами територій (щодо земельних ділянок за межами населених пунктів) є конфліктними і не можуть бути реалізованими, оскільки згідно з пунктами 1 та 2 статті 18 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [6] *«План зонування території розробляється у складі комплексного плану, генерального плану населеного пункту з метою визначення умов та обмежень використання території у межах визначених функціональних зон».* *«План зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтної організації».*

Отже, про зонування земель за типами (підтипами) землекористу-

вання як функціональних зон з відповідним режимом використання земель та інших природних ресурсів не йдеться.

Відмітимо, що зонування земель за типами (підтипами) землекористування здійснюється на підставі еколого-економічної придатності земель та цінності інших природних ресурсів.

3. Внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» зміни до Закону України «Про землеустрій» [1] в частині щодо визначення плану зонування як сукупності земельних ділянок у межах населених пунктів, на які не затверджений детальний план території. Разом з тим, у змінах до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [6] відмічено, що *план зонування території (зонінг)* — це документація, що є складовою комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади або генерального плану населеного пункту і *визначає умови та обмеження використання території у межах визначених функціональних зон*. План зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтної організації.

4. Коротко зупинимося на понятті та сутності зонування земель за типами (підтипами) землекористування. А.М. Третяк у своїй праці «Землеустрій в Україні: теорія, методологія» [8, с. 521] констатує, що *зонування земель за типами землекористування* — це землевпорядно-правові дії щодо визначення меж (зон) земель за їх категоріями та типами (підтипами) землекористування (видах використання) з врахуванням еколого-економічної придатності

земель та формування правового режиму землекористування в зонах. Під типом землекористування розуміється різновид використання земель в межах однієї категорії земель, що визначає дозволені види використання земель залежно від їх еколого-економічної придатності і соціально-економічних потреб. В подальшому у працях [7; 9] поняття типу (підтипу) землекористування удосконалюється, зокрема, як різновид використання земель відповідно до певної типологічної ознаки: суспільних та соціально-економічних потреб, еколого-економічної придатності, основного виду використання земель із врахуванням не тільки їх придатності, а й цінності інших природних ресурсів. Вводяться поняття функціональне використання земель як вид використання земельної ділянки відповідної категорії земель та цільового призначення, встановлений з урахуванням економічної доцільності, що провадиться на ній, та дозволеного використання земель. Різновиди (підтипи землекористування) використання земель визначаються на підставі документації із землеустрою, які характеризуються складом земельних угідь та функціональним використанням земель. Відповідно формулюється визначення правового режиму земельної ділянки як встановлені правовими нормами порядок та умови використання за цільовим призначенням та дозволеним використанням земель в межах їх категорій та типів землекористування і землевпорядний регламент як затверджені в установленому порядку текстові матеріали, що визначають параметри дозволеного використання земель (режим землекористування) та допустимі зміни цих параметрів.

В процесі зонування земель за їх категоріями та типами землекористування, залежно від рівня

капіталізації, екологізації та соціальних і суспільних земельних інтересів, виділяються такі типи та підтипи землекористування [9]:

- 1) *сільськогосподарський*, який включає підтипи: польовий, ґрунтозахисний, садовий, сіно-косо-пасовищний, спеціальний, змішаний, науково-дослідний, присадибний, сільськогосподарський нетрадиційний (органічне землеробство, вирощування нішових культур тощо);
- 2) *житловий*, який включає підтипи: садибний, котеджний з одно- та двоповерховою забудовою, багатопверхової забудови з трьома і більше поверхами, столичної забудови;
- 3) *громадсько-комерційний*, який включає підтипи: муніципальний з розміщенням соціально-культурних та інших громадського призначення об'єктів, комерційний — з розміщенням торговельних та інших комерційних об'єктів, спеціальний — спеціальна забудова відповідного призначення, змішаний із змішаною забудовою;
- 4) *заповідний*, який включає підтипи: природно-заповідний, садово-заповідний, рекреаційний, науково-дослідний;
- 5) *природоохоронний*, який включає підтипи: природно-ресурсно-охоронний, біотично-охоронний, санітарно охоронний, науково-охоронний;
- 6) *оздоровчий*, який включає підтипи: природно-лікувальний, оздоровчий;
- 7) *рекреаційний*, який включає підтипи: дачний, спортивно-рекреаційний, еколого-рекреаційний, рекреаційний міської рекреації, оздоровчо-рекреаційний, мисливський;
- 8) *історико-культурний*, який включає підтипи: історичної спадщини, охоронний;
- 9) *лісогосподарський*, який включає підтипи: ресурсно-охоронний, рекреаційний;

- 10) лісопромисловий;
- 11) водогосподарський, який включає підтипи: ресурсно-охоронний, рекреаційний;
- 12) водопромисловий;
- 13) промисловий, який включає підтипи: гірничодобувної промисловості, промисловий (локальний);
- 14) інженерної та транспортної інфраструктури, який включає підтипи: енергетичний; автомобільного транспорту, залізничного транспорту, морського транспорту, річкового транспорту, авіаційного транспорту, трубопровідного транспорту, міського електротранспорту, зв'язку;
- 15) спеціального призначення, який включає підтипи: обороно-безпековий, прикордонний, внутрішньо-безпековий.

Отже, зонування земель за їх категоріями та типами землекористування — це землевпорядно-правові дії щодо розподілу земель (в межах територій рад або об'єднаних територіальних громад) на типи та підтипи землекористування залежно від еколого-економічної придатності земельних угідь, цінності інших природних ресурсів — за межами населених пунктів та містобудівної і природно-ресурсної цінності земель і інших природних ресурсів — в межах населених пунктів.

Базуючись на цих принципах, А.М. Третяком був розроблений класифікатор земель за їх категоріями та типами (підтипами) землекористування [8], який дозволяє здійснювати перехід в регулюванні земельних відносин від категорії до типів (підтипів) землекористування, далі до цільового призначення земельних ділянок і дозволеного використання земель та навпаки.

5. У змінах до статті 25 Закону України «Про землеустрій» [3], частина перша, зазначається, що

«Особливим видом такої документації є документація із землеустрою, яка одночасно є містобудівною документацією, — комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій», а також частина друга, що «містобудівна документація, яка одночасно є документацією із землеустрою (комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій)». Разом з тим, ці види документації згідно з чинними законами мають різну мету і розробляються на різних концептуальних засадах:

- документація із землеустрою — розробляється для регулювання відносин (земельних, економічних, екологічних, правових, сільськогосподарських, містобудівних, рекреаційних, обороно-безпекових тощо), які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами із забезпечення сталого розвитку землекористування;
- містобудівна документація — забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

Отже, при розробленні комплексних планів просторового розвитку територій територіальної громади, виходячи із зарубіжної практики [9, с. 519-520], економічно та екологічно першочерговим має бути розроблення планів розвитку землекористування територій об'єднаних територіальних громад шляхом зонування земель за їх категоріями та типами (підтипами) землекористування.

При цьому мають дотримуватися такі вимоги:

- створення умов для життя і праці, які б сприяли доброму

стану здоров'я і безпеці природокористування та населення;

- збільшення ступеня володіння землею широких верств населення;
- забезпечення потреб в земельних ділянках системи освіти, спорту, дозвілля та відпочинку;
- збереження, відновлення і розвиток існуючих місцевих центрів охорони цінних природних ресурсів і ландшафтів, біорізноманіття, історично-культурної спадщини та формування міських і сільських естетичних і рекреаційних ландшафтів;
- захист довкілля шляхом формування землекористування відновлюваних джерел енергії, захисту природи і збереження сільської місцевості, зокрема, шляхом екологічного балансу у природі, охорони вод, ґрунту, земель з мінеральними покладами, а також клімату;
- економічні: розвиток сільськогосподарського, лісопромислового і водопромислового землекористування, підтримання структурної ролі землекористування середнього і малого бізнесу, захист земельних та інших природних ресурсів і їх збереження, захист існуючих і створення нових робочих місць;
- щодо землекористування оборони і безпеки країни, енергетичної системи;
- розвитку землекористування загальнодержавної та регіональної інженерної і транспортної інфраструктури;
- інших заходів планування використання земель, прийнятих територіальними громадами.

У всіх економічно розвинених державах, як і в Україні, землекористування за межами населених пунктів є, як правило, сільським (в Україні більше 90 % території). До нього відносяться не тільки землі сільськогосподарського призначення, але і лісогосподарського, рекреаційного та іншого

призначення, які використовуються для відпочинку і оздоровлення населення. Тому в подальшому, виходячи з європейської практики, необхідно відмовитися від розроблення генеральних планів населених пунктів (*сіл, селищ та невеликих міст*), а взамін, за наявності інвестицій (*бюджетного чи приватного фінансування*), в межах відповідних підтипів землекористування розробляти детальні плани території (*організації територій землеволодінь і землекористувань*). Це дозволить зекономити більше половини бюджетних коштів, які необхідні у варіанті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» та прискорити процес комплексного планування просторового розвитку землекористування об'єднаних територіальних громад.

Крім того, зонування земель за типами (підтипами) землекористування дозволить скоротити строк землевпорядного процесу щодо оформлення надання земельної ділянки із земель державної або комунальної власності із **8,5 до 2,5** місяців і приватної земельної ділянки до **1-5** робочих днів та зменшити трансакційні витрати на 144 млрд грн, при вартості одного робочого дня 12 тис. грн та розробленні близько 1 млн проектів землеустрою в рік.

Література

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України від 17 червня 2020 року № 711-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення 20.10.2020).
2. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 20.10.2020).
3. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> (дата звернення 21.10.2020).

ВИСНОВКИ

1. Основною передумовою вирішення проблем соціально-економічної та екологічної складової землекористування територіальних громад за межами населених пунктів є **зонування земель за типами (підтипами) землекористування** як механізму забезпечення його сталості, продуктивних функцій землі як природного капіталу та переходу класифікації за категоріями земель до європейської класифікації за типами землекористування. Запропоновано класифікацію типів (підтипів) землекористування.
2. Прийнятим Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» передбачено врегулювання проблемних питань планування використання земель, особливо об'єднаних територіальних громад. Реалізація положень, прийнятих зазначеним вище законом, має низку вад, особливо щодо **зонування земель, об'єднання документації із землеустрою та містобудівної документації комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади**. Саме тому авторами запропоновано під зонуванням земель (*за типами землекористування*) розуміти землевпорядно-правові дії щодо розподілу земель на типи та підтипи землекористування залежно від еколого-економічної придатності земельних угідь, цінності інших природних ресурсів — за межами населених пунктів (*в межах територій рад або об'єднаних територіальних громад*) та містобудівної і природно-ресурсної цінності земель й інших природних ресурсів — в межах населених пунктів.
3. Виходячи з європейської практики, пропонується відмовитися від розроблення генеральних планів населених пунктів (*сіл, селищ та невеликих міст*), натомість, за наявності інвестицій (*бюджетного чи приватного фінансування*), в межах відповідних підтипів землекористування розробляти детальні плани території (*організації території землеволодінь та землекористувань*). Це дозволить зекономити більше половини бюджетних коштів, які необхідні у варіанті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» та прискорити процес комплексного планування просторового розвитку землекористування територіальної громади.

4. Про зонування земель: Проект закону України від 19 березня 2009 року №4238. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF39Q00A.html (дата звернення 20.10.2020).
5. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15/print1476586411943513> (дата звернення 20.10.2020).
6. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року №3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення 21.10.2020).

7. Третяк А.М. Земельний капітал: теоретико-методологічні основи формування та функціонування. Львів: СПОЛОМ, 2011. 520 с.
8. Третяк А.М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2013. 650 с.
9. Третяк А.М., Третяк В.М., Дорош О.С. Концептуальні основи зонування земель для управління земельними ресурсами за межами населених пунктів. Землевпорядний вісник. 2008. №4. С. 40-45.