

*Петраковська Ольга Сергіївна,
д.т.н., професор, завідувач кафедри землеустрою і кадастру
Тацій Юрій Олександрович,
к.т.н., доцент, доцент кафедри землеустрою і кадастру
Михальова Марія Юріївна,
к.т.н., доцент кафедри землеустрою і кадастру,
Київський національний університет будівництва і архітектури*

РОЛЬ МІСТОБУДІВНОГО ПРАВА ПРИ РЕГУЛЮВАННІ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Планування територій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях є одним із напрямків державного регулювання у сфері містобудування і регулюється містобудівним законодавством. Регулювання планування, забудови та іншого використання територій здійснюється завдяки розробці містобудівної документації, яка охоплює як всю територію країни, так і окремі земельні ділянки. В той же час, планування та забудова земельних ділянок здійснюється їх власниками/користувачами.

Містобудування нерозривно пов'язане із регулюванням землекористуванням. Містобудівні і земельні відносини можна розглядати як прояви одного й того самого явища – розвитку і використання територій. На жаль, об'єктивне взаємопроникнення містобудівних і земельних відносин дотепер не знайшло свого адекватного вираження в правовому полі.

Закон України «Про основи містобудування», прийнятий на початку розвитку містобудівного законодавства в Україні, акцентує увагу, що регулювання земельних відносин у містобудуванні здійснюється відповідно до земельного законодавства. Але сучасність ілюструє відсутність врахування трансформації земельних відносин, яка відбулася з 1992 року і нерозривного практичного взаємозв'язку містобудівного та земельного законодавства.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», прийнятий у 2011 році, встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності. Цей закон повинен був би відобразити правові

трансформації, які відбулись в питаннях землекористування, з моменту прийняття незалежності України. Але сталося не так, як гадалося. І досі питання щодо впливу містобудівної документації при регулюванні землекористування залишаються актуальними та спірними.

Одним із актуальних, невирішених проблем, за часи запровадження приватної власності на землю, залишається неоднозначність ролі містобудівного права та діяльності при регулюванні землекористування. Це яскраво ілюструються розглядом і порівнянням понять «цільове призначення» та «функціональне використання (призначення)».

Земельним законодавством визначено поняття «цільове призначення», яке відноситься до земельної ділянки і є використанням земельної ділянки за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою. Поділ земель на окремі види цільового призначення земель, які характеризуються власним правовим режимом, екосистемними функціями, типами забудови, типами особливо цінних об'єктів визначається згідно класифікації видів цільового призначення земель, затвердженої наказом Державного комітету із земельних ресурсів. Цільове призначення земель застосовуються для забезпечення обліку земельних ділянок за видами цільового призначення у державному земельному кадастрі.

В містобудівному законодавстві, на відміну від земельного, застосовується «функціональне використання (призначення)» і при цьому передбачено, що планування територій передбачає обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням. Функціональне використання (призначення) території – це використання території за переважними функціями (багатофункціональна, громадська, житлова, промислова тощо), що існує або встановлюється містобудівною документацією, та наявність інших супутніх функцій, які не суперечать функціям, що переважають. Ключовим моментом є те, що встановлюється домінуюча функція, а паралельно з нею території можуть бути притаманні кілька інших функцій.

Такий підхід мав підстави для існування в правовому полі земельного кодексу 1991 року, коли території населених пунктів були окремою категорією земель. Нині це призводить до складності і плутанини визначення відповідності цільового призначення домінуючій функції при відведенні земельних ділянок та наданні дозволів на

будівництво. В сучасному правовому полі, зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території забороняється [8]. За умовами, коли «цільове призначення» і «функціональне використання» формально не кореспондуються це може призводити до порушення прав власників/землекористувачів, і необґрунтованому гальмуванню інвестування.

До того ж важливо акцентувати увагу та тому, що в оціночній діяльності, при розрахунку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, коефіцієнт, який характеризує функціональне використання земельної ділянки встановлюється на підставі Класифікації видів цільового призначення земель [5]. Відсутність уніфікації до понять використання земель може спричиняти неадекватність розрахованої нормативної грошової оцінки.

Необхідність врегулювання єдиного підходу щодо встановлення використання земель визначається також необхідністю встановлення обмежень відповідно до їх використання. На місцевому рівні план зонування визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон з метою забезпечення сумісності забудови окремих земельних ділянок з оточуючою забудовою та землекористуванням. В плані зонування території встановлюється перелік видів використання земельних ділянок в межах територіальних зон. Зокрема, територіальні зони визначені в Порядку ведення державного земельного кадастру не кореспондуються з переліком зон, визначених в [2]. Виникає питання: які види використання території мають бути встановлені і відображають дійсність, якщо в містобудівному і земельному правовому полі вони різні?

Обмеження, що накладаються на використання земель підлягають державній реєстрації в Державному земельному кадастрі, і є чинними з моменту державної реєстрації. Порядок ведення державного земельного кадастру визначає перелік обмежень щодо використання земельних ділянок, що підлягають державній реєстрації. Перелік цих обмежень в значній мірі кореспондуються з обмеженнями, визначеними містобудівним та земельним законодавствами, але не в повній мірі охоплює містобудівні планувальні обмеження.

Відсутність єдиного уніфікованого підходу до класифікації земель за цільовим/функціональним призначенням створює неоднозначність тлумачення фактичного і потенційно можливого використання земель; сприяє можливості застосування корупційних схем при відведенні земель та наданні дозволів на будівництво; ускладнює ведення і взаємодію земельного і містобудівного кадастрів та створення інтероперабельних геоінформаційних баз даних; перешкоджає ефективності проведення земельного та містобудівного моніторингу та іноді призводить до порушення прав власників/користувачів та інвесторів.

Список використаних джерел

1. Земельний Кодекс України № 2768-III, 25.10. 2001 [Електронний ресурс]. – URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 15.11.2018).
2. Настанова про склад, зміст плану зонування територій (зонінг). ДСТУ-Н Б Б.1.1-12:2012 [Електронний ресурс]. – URL: http://www.dnaop.com/html/29582/doc%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3-%D0%9D_%D0%91_%D0%91.1.1-12_2011 (дата звернення: 15.11.2018).
3. Петраковська О.С., Тацій Ю.О. Девелопмент нерухомості та сталий розвиток міст. – К.: Видавничий дім «Кий», 2015. – 504 с.
4. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель. Наказ Державного комітету з земельних ресурсів №458, 23.07.2010 [Електронний ресурс]. – URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10> (дата звернення: 15.11.2018).
5. Про затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 489 від 25.11.2016 [Електронний ресурс]. – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1647-16> (дата звернення: 15.11.2018).
6. Про землеустрій. Закон України № 858-IV, 22.05. 2003[Електронний ресурс]. – URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15> (дата звернення: 15.11.2018).
7. Про основи містобудування. Закон України № 2780-XII 16.11.1992 [Електронний ресурс]. – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#o195> (дата звернення : 15.11.2018).

8. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України № 3038-VI, 17.02.2011 [Електронний ресурс]. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення: 15.11.2018).

9. Склад та зміст детального плану території. ДБН Б.1.1-14:2012 [Електронний ресурс]. – URL: <http://dbn.at.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-1027> (дата звернення: 15.11.2018).