

ЗЕМЛЕВПОРЯДНИЙ РЕГЛАМЕНТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Дорош О.С., доктор економічних наук, професор

Буряк Р.І., доктор економічних наук, доцент

Купріянич І.П., кандидат економічних наук, доцент

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Email: dorosholgas@ukr.net

Обґрунтовано доцільність запровадження на практичному рівні землепорядних регламентів через розроблення проектів землеустрою щодо зонування земель, що сприятиме у поєднанні з містобудівними регламентами досягненню екобезпечності в землекористуванні. Запропоновано методологічний підхід до формування правового режиму землекористування при зонуванні земель за їх категоріями. Наведено авторське визначення землепорядного регламенту.

Ключові слова. *Планування землекористування, містобудівний регламент, землепорядний регламент, категорії земель, зонування земель, типи землекористування.*

Постановка проблеми.

Для досягнення позитивного результату високої економічної ефективності та екологічної безпеки у землекористуванні маємо забезпечити системність у плануванні його розвитку. Система державного й муніципального управління не відповідає сучасним вимогам сталого (збалансованого) розвитку, про що свідчать наявні проблеми в територіальному управлінні землями. Роз'яснення цьому просте – якщо планування розвитку територій населених пунктів відбувається на основі затвердженої містобудівної документації (генеральних планів), то територія землеволодінь та землекористувань за їх межами не охоплена в повній

мірі розробленням землепорядної документації. У цьому зв'язку поєднання містобудівних і землепорядних регламентів дозволить досягнути позитивних результатів у забезпеченні високоефективного та екологічно безпечного землекористування.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.

Плануванню розвитку територій в Україні присвячено наукові праці багатьох учених, серед яких суттєвий вклад зробили Ю. Білоконь, І. Бистряков, М. Габрель, Й. Дорош, О. Дорош, А. Третяк. Проте ними розглядаються окремі аспекти впливу територіального планування землекористування на просторову діяльність. Тому

є потреба в обґрунтуванні важливості розроблення та впровадження в практику землепорядних регламентів як важливого інструменту планування розвитку землекористування.

Мета статті – обґрунтувати необхідність запровадження землепорядного регламенту як інструменту планування розвитку землекористування й сформулювати змістовні ознаки цього поняття.

Виклад основного матеріалу.

Для викладення основних ідей даного наукового дослідження з'ясуємо сутність понять «містобудівний регламент», «землепорядний регламент».

Настановою про склад та зміст плану зонування території (зонінг), яка є Національним стандартом, визначено поняття **зонування** як встановлення територіальних зон в межах населеного пункту з визначенням відповідних видів використання території, об'єктів нерухомості та встановленням містобудівного регламенту[2].

Інструментом для реалізації зонування є **зонінг** – містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон[2].

А в свою чергу **схема зонування**, як складова містобудівної документації, є картографічним матеріалом, який відображає розташування і типи територіальних зон, що забезпечує надання відповідних умов та обмежень в межах населеного пункту[2].

Надзвичайно важливими є **єдині зональні вимоги** – вимоги до функціонального призначення, параметрів забудови та іншого використання території, що діють в межах кожної територіальної зони, встановленої в

Зонінгу відповідно до містобудівної документації, державних будівельних норм[2].

Також Національним Стандартом визначено поняття містобудівного регламенту, як використання земельних ділянок, що встановлюється у межах відповідних територіальних зон і визначає види переважного та супутнього використання земельних ділянок, граничні параметри дозволеного будівництва, реконструкції об'єктів будівництва і використовується в процесі проектування, забудови та наступної експлуатації об'єктів[2].

Цим стандартом дається роз'яснення термінам, які дозволяють чітко визначати вид та параметри використання земельних ділянок на території населених пунктів. Звернути увагу варто на такі поняття:

- **вид використання території** – використання та забудова території, що поєднуються за подібністю відповідних ознак (розрізняють переважний, супутній та допустимий вид використання)[2];
- **дозволений (переважний та супутній) вид використання території** – використання, яке відповідає переліку переважних та супутніх видів використання та містобудівної документації[2];
- **переважний вид використання території (земельної ділянки)** – вид використання, який відповідає переліку дозволених видів для даної територіальної зони і не потребує спеціального погодження[2];
- **супутній вид використання території (земельної ділянки)** – вид використання, який є дозволеним та необхідним для забезпечення функціонування переважного виду використання земельної ділянки (який не потребує спеціального погодження)[2];

• **допустимий вид використання території (земельної ділянки)** – вид використання, який не відповідає переліку переважних та супутніх видів для даної територіальної зони, але може бути дозволеним за умови спеціального погодження[2].

Отже містобудівний регламент встановлює обмеження в використанні земель (за допомогою зонування визначає режим використання земельних ділянок). Ці обмеження жорстко регламентують використання земельних ділянок і забезпечують функціональну єдність земельних ділянок у визначених зонах.

Відомо, що мали місце спроби запровадження землепорядного регламенту зі схожими завданнями, що забезпечував би можливість планування використання земель шляхом встановлення обмежень, які унеможливлювали б зміну цільового призначення й функціонального подрібнення земель за межами населених пунктів.

Законопроект України «Про зонування земель» пропонувався ввести поняття зонування також і для земель, які знаходяться за межами населених пунктів. Визначалося, що під **зонуванням земель** необхідно розуміти поділ земель адміністративно-територіальних утворень відповідно до категорій земель, типів землекористування. У законопроекті наведено визначення **землепорядного регламенту** як затверджених в установленому порядку текстових матеріалів, що визначають параметри дозволеного використання земель (режим землекористування) та допустимі зміни цих параметрів[4].

Цим законопроектом встановлювалося, що землепорядний регламент є невід'ємною частиною проекту землеустрою щодо зонування

земель і розробляється по кожному типу землекористування та містить: 1) перелік видів цільового призначення земель, земельних угідь та функціонального використання земель відповідно до класифікатора цільового призначення земель; 2) вимоги до оптимального співвідношення земельних угідь і допустимі параметри його змін; 3) нормативи показників деградації земель; 4) вимоги режиму використання земель та їх охорони для категорій земель; 5) перелік територіальних обмежень у використанні земель (особливо цінні землі, природоохоронні, історико-культурні, містобудівні, інженерні, санітарно-епідеміологічні тощо)[4].

Також у законопроекті визначались основні терміни та їх визначення, а саме:

• **план зонування земель** – затверджені в установленому порядку графічні матеріали, якими визначаються межі категорій земель та типів землекористування з відповідним режимом землекористування[4];

• **режим землекористування** – встановлені правовими, екологічними та економічними нормами порядок та умови використання за цільовим призначенням та дозволеним використанням земель в межах їх категорій та типів землекористування[4];

• **дозволене використання земель** – визначений на підставі проекту землеустрою щодо зонування земель склад земельних угідь та функціональне використання земель[4].

Беручи до уваги те, що даний законопроект розроблявся майже 10 років тому, то не у повній мірі відповідає сучасним вимогам. У цьому зв'язку науковцями запропоновані й інші терміни та визначення, до яких віднесені:

класифікація цільового призначення земель – типологічний розподіл земель на види (класи) цільового призначення в залежності від правового режиму земельних ділянок; вираження цілі її надання для здійснення конкретного виду господарської діяльності або використання[6];

стале землекористування– форма, та відповідні до неї методи використання земель, що забезпечують оптимальні параметри екологічних і соціально-економічних функцій території, виключення будь-яких деструктивних (деградаційних) змін на землях (грунтах)[6];

функціональне використання земельної ділянки – вид використання земельної ділянки відповідної категорії земель та цільового призначення, встановлений з урахуванням економічної доцільності, що провадиться на ній[6];

правовий режим земельної ділянки–встановлені правовими нормами порядок та умови використання за цільовим призначенням та дозволенним використанням земель в межах їх категорій та типів землекористування[6].

Базуючись на діючих законодавчих нормах викладемо методологічний підхід формування правового режиму землекористування при зонуванні земель за їх категоріями.

Адже еколого-ландшафтне планування розвитку землекористування базується на територіальному плануванні його розвитку (зонування земель за типами (підтипами) в межах територій громад. А це ніщо інше як: 1) розподіл (перерозподіл) земель за основним цільовим призначенням (категоріями земель) за проектами землеустрою; 2) землевпорядні регламенти (територіальні обмеження та

обтяження) у проектах землеустрою з організації території громад та населених пунктів; 3) землевпорядні регламенти (територіальні обмеження та обтяження) у проектах землеустрою з організації території сільськогосподарських та інших підприємств, фермерських господарств і т. ін.

Принципове значення для пізнання особливостей землі як природного ресурсу та товару в ринковій економіці має класифікація земель за категоріями в залежності від цільового призначення, що дозволяє забезпечити диференційований підхід до здійснення ринкових угод. Земельним законодавством України встановлено поділ земельних ресурсів на певні категорії відповідно до цільового призначення та правового режиму їх використання та охорони:

- а) землі сільськогосподарського призначення;
- б) землі житлової та громадської забудови;
- в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;
- г) землі оздоровчого призначення;
- г) землі рекреаційного призначення;
- д) землі історико-культурного призначення;
- е) землі лісгосподарського призначення;
- є) землі водного фонду;
- ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Земельний фонд країни розподілений також за угіддями, функціональним використанням. Земельні угіддя – це ділянки землі, що систематично використовуються або придатні до використання для певних господарських цілей і розрізняються за свої-

ми природно-історичними ознаками. Виділяють сільськогосподарські і несільськогосподарські угіддя. Сільськогосподарські угіддя – землі, які фактично або потенційно використовуються для виробництва сільськогосподарської продукції. До них відносяться: рілля, землі, зайняті багаторічними насадженнями, сіножаті, пасовища та перелоги. До ріллі належать земельні ділянки, систематично оброблювані й використовувані під посіви сільськогосподарських культур, і пари. До багаторічних насаджень належать земельні ділянки, зайняті штучно створеними деревними, чагарниковими або трав'янистими багаторічними насадженнями, здатними давати плодово-ягідну, технічну або лікарську продукцію. До них відносяться: сади, виноградники, ягідники, плодорозсадники, шовковиці, хмільники, плантації чаю та ефіроолійних культур. До сінокосів відносять ділянки, покриті багаторічною трав'янистою рослинністю систематично використовувані для сінокосіння. Пасовищами називають землі, покриті багаторічною трав'янистою рослинністю, систематично використовувані для випасу худоби, не придатні для сінокосіння. Перелогами вважаються землі, які раніше оралися, але більше року не використовуються для посіву сільськогосподарських культур і не підготовлені під пар. Несільськогосподарські угіддя – землі, які не використовуються в сільськогосподарському виробництві, але необхідні для здійснення господарської діяльності. До них відносяться: землі, зайняті деревами та кущами, лісовими масивами, болотами, водними джерелами, дорогами, прогонами, будівлями і спорудами; порушені землі та інші, які не використовуються в сільському господарстві.

На наш погляд, виділення перелічених вище земель в окремі категорії вважати цілком вдалим рішенням не варто, оскільки визначений їх правовий режим не є системним, а критерії для їх розрізнення не конкретні. Крім того, існуючий поділ земель на категорії не відповідає сучасним вимогам європейської практики. У більшості випадків віднесення земель до певних категорій здійснюється не за їх цільовим призначенням, а за суб'єктами землекористування або територіальним розміщенням. Очевидні недоліки класифікації ставлять під сумнів її подальше ефективне застосування.

Загальні екологічні вимоги мають стосуватись усіх категорій земель, визначених у главі 4 чинного Земельного кодексу України «Склад та цільове призначення земель України» [3]. У цьому зв'язку, поділ земель за категоріями повинен здійснюватися, на наш погляд, на основі еколого-економічних ознак та типів землекористування.

За функціональним призначенням землі, яке вона виконує в економічному розвитку країни, доцільно виділити: 1) антропогенно змінені землі, які використовуються як територіальний базис виробництва; 2) землі з особливим природоохоронним режимом землекористування; 3) землі, які використовуються як основний засіб виробництва. Пропозиції щодо можливого удосконалення розподілу земель за функціональним використанням відображені на рис. 1.

Нові земельні відносини обумовлюють необхідність внесення суттєвих корективів у державну політику щодо використання земель як природного, виробничого і просторового ресурсу, екологічного і ландшафтного середовища, а також наукового обґрунтування особливостей і напрям-



Рис. 1. Логічно-смыслова схема розподілу земель України за функціями використання[1]

ків його охорони в умовах нових ринкових земельних відносин.

Для удосконалення методично-правових підходів до ефективнішого планування використання земель, формування режиму землекористування та здійснення диференційованого підходу до формування й оцінювання вартості земельного капіталу застосовується поняття «типи землекористування» [5]. **Тип землекористування** – це різновид використання земель відповідно до певної типологічної ознаки: суспільних та соціально-економічних потреб, еколого-економічної придатності, основного виду використання земель.

У цьому зв'язку пропонується складовими класифікації земель за їх категоріями визначити: **типи землекористування, цільове призначення земель та дозволене використання земель** у межах законодавчо визначених категорій земель. На рис. 2 наведено поділ земель на зони за типами землекористування, за доцільним

використанням для формування правового режиму та землевпорядного регламенту використання земель.

Таким чином, наведений поділ земель за типами і підтипами землекористування дозволить належним чином формувати територіальні обмеження у використанні земель із послідовною диференціацією до земельних ділянок.

Висновок.

Обґрунтовано важливість розроблення та впровадження на практичному рівні землевпорядних регламентів як важливого інструменту планування розвитку землекористування. Встановлено, що землевпорядний регламент має стати невід'ємною частиною проекту землеустрою щодо зонування земель. Для цього запропоновано методологічний підхід до формування правового режиму землекористування при зонуванні земель за їх категоріями. А поєднання містобу-



9

Рис. 2. Логічно-смыслову схему методології формування правового режиму землекористування при зонуванні земель за їх категоріями [5, с 290]

дівних і землепорядних регламентів сприятиме досягненню сталого (збалансованого) землекористування.

На підставі проведених досліджень вважаємо, що під *землепорядним регламентом* слід розуміти порядок використання земель, який встановлюється в межах відповідних територіальних зон із визначенням правового режиму території землекористування, в якому зазначаються граничні розміри земельної ділянки, обмеження у використанні земель та види й параметри дозволеного використання земель, види переважного та супутнього використання земельних ділянок, в яких зазначаються заборонені види діяльності й обов'язки щодо вчинення певних дій.

Список використаних джерел

1. Дорош Й.М., Дорош О.С. Теоретико-методологічні засади формування обмежень у використанні земель та обтяжень прав на земельні ділянки:

[монографія] / Й.М. Дорош, О.С. Дорош. – Херсон: Гринь Д.С. – 656 с.

2. ДСТУ-Н Б Б.1.1-12:2011 Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dnaop.com/html/29582/doc-%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3-%D0%9D_%D0%91_%D0%91.1.1-12_2011
3. Земельний кодекс України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
4. Проект ЗУ «Про зонування земель» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=34800&pf35401=137690>.
5. Третяк А.М. Екологія землекористування: теоретико-методологічні основи формування та адміністрування: [монографія] / А.М. Третяк. – Херсон: Гринь Д.С. – 440 с.
6. Третяк А.М., Дорош Й.М. Класифікація земель за категоріями, типами землекористування, цільовим призначенням та дозволене використання земель / А.М. Третяк, Й.М. Дорош // Землепоряд. вісн. – 2009. – № 5. — С. 21 – 31.

References

1. I. Dorosh, O. Dorosh, Theoretical and methodological principles of formation of restrictions on land use and encumbrances of rights to land plots: [monograph] / I. Dorosh, O.S. Dorosh – Kherson: D. Grin – 656 s.
2. DSTU-N B 5.1.1-12: 2011 Instruction on the composition and content of the zoning plan (zoning) – [Electronic resource]. – Access: http://dnaop.com/html/29582/doc-%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3-%D0%9D_%D0%91_%D0%91.1.1-12_2011
3. The Land Code of Ukraine – [Electronic resource]. – Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
4. Draft Law «On land zoning» – [Electronic resource]. – Access: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=34800&pf35401=137690>.
5. A. Tretyak, Ecology of land use: theoretical and methodological foundations of formation and administration: [monograph] / A. Tretyak – Kherson: D. Grin – 440 s.
6. A. Tretyak, I. Dorosh, Classification of land by categories, types of land use, intended purpose and permitted land use / A. Tretyak, I. Dorosh // LandVisn - 2009. – No. 5. – P. 21 - 31.

O. Dorosh, R. Buriak, I. Kupriyanchyk
LAND MANAGEMENT REGULATION
AS AN INSTRUMENT FOR PLANNING
IN UKRAINE

The expediency of introducing land management regulations at the practical level through the development of land manage-

ment projects on land zoning is substantiated, which, in combination with urban planning regulations, will contribute to the achievement of ecological safety in land use. The methodological approach to the formation of the legal regime of land use by land zoning by their categories is proposed. The author's definition of land management regulations is given.

Key words: *land use planning, urban planning regulations, land management regulations, land categories, land zoning, types of land use*

Дорош О.С., Буряк Р.И.,
Куприяничук И.П.

ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫЙ РЕГЛАМЕНТ
КАК ИНСТРУМЕНТ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗ-
ВИТИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Обоснована целесообразность введения на практическом уровне землеустроительных регламентов путем разработки проектов землеустройства по зонированию земель, что будет способствовать в сочетании с градостроительными регламентами достижению экобезопасности в землепользовании. Предложено методологический подход к формированию правового режима землепользования при зонировании земель по их категориям. Приведены авторское определение землеустроительного регламента.

Ключевые слова: *планирование землепользования, градостроительный регламент, землеустроительный регламент, категории земель, зонирование земель, типы землепользования*