

Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст.683.

9.Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 7 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст.204.

10.Земельний Кодекс України від 18 грудня 1990 р. №561-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

11.Мірошниченко А.М. Земельне право України. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 712 с.

12.ДБН 360-92\*\*. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень». від 17 квітня 1994 р. №44. – Режим доступу: <http://www.budinfo.com.ua>.

13.Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ. – Режим доступа: <http://ozpp.ru>.

14.Про розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 5 лютого 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 35. – Ст.411.

*Отримано 21.02.2011*

УДК 332.365 : 711.55

М.В.СВТУШЕНКО

*Харківська національна академія міського господарства*

## **ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ЯК ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РАЦІОНАЛЬНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ**

Розглядаються основні аспекти зонування земель в ринкових умовах, аналізуються методи управління земельними ресурсами, використання зонування земель за кордоном, значення зонування земель і економічні перспективи його використання на території України.

Рассматриваются основные аспекты зонирования земель в рыночных условиях, анализируются методы управления земельными ресурсами, использование зонирования земель за рубежом, значение зонирования земель и экономические перспективы его использования на территории Украины.

The main aspects of land zoning in the market, analyzes the methods of land management, land use zoning abroad, the value of land zoning and economic prospects of its use in Ukraine.

*Ключові слова:* раціональне землекористування, зонування земель.

В умовах державної власності на землю управління її розвитком здійснювалось на підставі використання адміністративних централізованих методів управління, коли рішення про здійснення певних проєктів та їх фінансування приймалися в рамках державної системи планування. Але в 90-ті роки економічні, політичні, юридичні зміни в країні закріпили створення різних форм власності, їх розвиток, а також посилення значимості небюджетних джерел інвестування коштів. Це призвело до стійкого, постійного попиту на земельні ресурси і виникла негайна потреба регулювання відносин, пов'язаних із використанням земельних ділянок.

З метою реалізації інтересів суб'єктів, держава закріплює і здійс-

нює заходи, націлені на регулювання державних і приватних економічних інтересів шляхом використання механізмів регулювання суспільних відносин. Тому, в ринкових умовах виникає необхідність подальшого розвитку ефективних форм і методів управління земельними ресурсами, землекористуванням, регулювання земельних відносин з урахуванням допущених помилок, з метою розв'язання існуючих проблем на підставі планування, правового режиму землекористування шляхом зонування земель за їх категоріями, типами землекористування з врахуванням економічної придатності земель та суспільних потреб.

Значне скорочення сфери державного регулювання і розвиток ринкових відносин зумовили появу нових механізмів регулювання відносин між суб'єктами, які передбачають урахування суспільних і приватних інтересів при здійсненні містобудівельної діяльності. В якості такого дієвого механізму при здійсненні містобудівельної діяльності виступає містобудівельне зонування території.

Слід зазначити, що питання зонування земель на території України недостатньо вивчене, розроблене, а його значимість і перспективи використання тільки починають розроблятися. Є.А.Самойленко [1], А.Ріпенко [2] проаналізували конструкцію зонування земель, дослідили основні проблеми та завдання, пов'язані з використанням земель, здійснили аналіз діючого законодавства України та перспективи використання зонування земель в Україні.

На території Російської Федерації здійснено значно більший крок уперед, пов'язаний з розробкою, закріпленням на державному рівні, впровадженням юридичних і економічних аспектів зонування земель, що дає можливість ефективно використовувати земельні ресурси на території міст. Тому це питання потребує наступного аналізу і вивчення.

В даній статті здійснюється дослідження землекористування як комплексу дієвих та ефективних містобудівельних, економіко-правових відносин, які регулюються, встановлюються і контролюються на державному і місцевому рівнях.

Мета цієї статті – розгляд, вивчення і впровадження у майбутньому зонування земель, яке має не тільки важливе наукове теоретичне значення, а й практичне значення, в умовах ринкової економіки потребує суттєвих змін в системі планування використання територій і містобудівельного регулювання. У цьому контексті проблема раціонального землекористування, соціально-економічного перерозподілу та оптимізації земель, їх використання стає вкрай актуальною, особливо із залученням до цього важливого процесу територіальних громад.

Аналіз цього матеріалу присвячений містобудівельному землеко-

ристуванню, в контексті «зонування земель», яке використовується при здійсненні містобудівельної діяльності. На території України практично відсутні наукові і практичні розробки цього питання у запропонованому вигляді у зв'язку із відсутністю врегулювання цього питання на законодавчому рівні нашої держави.

В останній час на Україні місцеве землекористування становиться однією із найгостріших тем сьогодення. Головний внутрішній ресурс потенціального розвитку міста – це земля, потенціал якої вичерпується. Зонування території міста визначає її цінність не тільки на сьогоднішній день, а також на майбутнє. Тому виникла нагальна потреба здійснення зонувань земель із врахуванням еколого-економічної придатності земель та потреб суспільства з метою підвищення ефективності регулювання земельних відносин в ринкових умовах.

Зонування земель є важливим економіко-правовим механізмом забудови міст, вагомим джерелом фінансових надходжень і передбачає здійснення регулювання і контролю прав власників або інвесторів за використанням земельних ділянок. Основне значення, яке має розробка і реалізація цих положень, полягає в тому, що змінюється діюча процедура виділення земельних ділянок під конкретного інвестора, скорочується час на оформлення необхідних документів. Тому, існуючі механізми виділення земельних ділянок і існуюча процедура погодження залишаються у минулому при використанні зонування земель. Якщо місто або населений пункт шляхом використання зонування буде раціонально використовувати свою землю, то надходження до місцевих бюджетів збільшуються і навпаки. Важливі переваги зонування території міста полягають у наступному: визначаються права власників або інвесторів на використання і розвиток земельних ділянок; розробляються і визначаються певні дозвільні правила використання земельних ділянок, розробляються умови використання земельних ділянок демократичним шляхом і не під конкретного суб'єкта, а в цілому, для усіх власників і інвесторів, які є загальнодоступними не тільки для органів місцевої влади, а також, для територіальної громади цієї території; відносини між суб'єктами господарювання та органами місцевої влади регулюються за допомогою процедур, які враховують здійснення підприємницької діяльності в ринкових умовах з урахуванням місцевих умов. Використання зонування території міста стимулює розвиток ринкової економіки наступним шляхом: суб'єктам надається можливість змінювати види використання земельних ділянок з урахуванням бізнес-інтересів й інтересів територіальної громади, прогнозованість при прийнятті рішень інвесторами, відкритість при прийнятті рішень органами місцевого самоврядування і можливість досудового

врегулювання суперечок між суб'єктами.

Зонування земель одержало особливе поширення в західноєвропейських країнах, США і Канаді, де здійснюється найбільш «розвинене управління земельними ресурсами на державному і муніципальному рівнях, вважається, що головним фактором і основною умовою розвитку ринкової економіки є планування використання земель шляхом їх зонування і де зони визначають основні напрями розвитку землекористування на перспективу. Система управління, яка побудована на засадах регульованого планування використання земель виступає як основний механізм проведення єдиної земельної політики не тільки в межах єдиної країни, але можливо, у рамках Європейського Союзу» [3, с.20].

Необхідно відмітити, що на території Киргизстану, Російської Федерації зонування земель визначене, сформоване і врегульоване на законодавчому рівні, а також використовується на території цих держав. Земельним кодексом Російської Федерації та ст.1 Містобудівельного кодексу Російської Федерації 1998 р. дається визначення містобудівельному зонуванню, передбачаються види інших зон [4, с.15]. Ним не тільки врегульовані підстави необхідності зонування земель, реалізація цих норм здійснюється на місцевому рівні шляхом прийняття відповідних нормативних актів (місцеві нормативні акти, містобудівельне планування розвитку міста, проекти окремих об'єктів) та реалізації відповідних програм на містах. Зонування земель передбачає відкритість і доступність інформації для усіх зацікавлених суб'єктів. Крім того, необхідно відмітити, що на території Москви розроблена і затверджена Концепція містобудівельного законодавства ще у 1997 році.

Зонування земель пройшло певний етап розвитку до того часу, як було закріплене визначення «містобудівельне зонування». При аналізі цього визначення автори наукових розробок використовували термін «правове зонування», «територіальне зонування» і розглядали його як базовий юридичний інструмент регулювання відносин з приводу використання і будівельного благоустрою земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості у ринкових умовах. Воно діє як механізм реалізації планів економічного і містобудівельного розвитку, в основі якого лежить розподіл території міста з фіксованими межами.

Відповідно до ст.180 ЗК України [5, ст.27] зонування земель здійснюється в межах населених пунктів, при зонуванні встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок в межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови. Правовий режим місцевих правил забудови та плану зонування, як складової правил забудови, визначається відповідно до

ст.22 Закону України «Про планування і забудову територій» [6, ст.250]. План зонування враховується при розробці землепорядної документації. Сьогодні ЗКУ розглядає зонування як діяльність, яка здійснюється при землеустрої і плануванні територій. Однак, відповідно до ст.180 ЗКУ та ст.22 ЗУ «Про планування і забудову територій» [6, ст.250], план зонування слід вважати містобудівною документацією, вона має нерозривний зв'язок із документацією по землеустрою, яка розробляється із урахуванням плану зонування. Містобудівельне зонування є засобом реалізації планів розвитку міста з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів, яке з урахуванням інтересів усіх суб'єктів має важливе значення не тільки для керівництва міста, а також, для суб'єктів господарювання, для громадян.

Зонування можна визначити як «поділ території міста або іншого населеного пункту на зони, пояси, райони з метою встановлення певних обмежень у використанні земель, визначенні мінімальних розмірів земельних ділянок, регламентація типів будівель і споруд, які дозволяється будувати в межах цих зон згідно з регіональними та місцевими правилами забудови» [7, с.500]. Таким чином, відповідно до законодавства зонування земель розглядається тільки при здійсненні містобудівного планування і проектування і здійснення цих дій при умовах раціонального землекористування не передбачається діючим законодавством. А.М.Мірошніченко, наприклад, вважає, що зонування можна розглядати як «альтернативу принципу встановлення «цільового призначення земель», який є несумісним з умовами ринкової економіки, з повноваженнями власника розпоряджатися земельною ділянкою» [8, с.341]. Тому в майбутньому «цільове призначення» земельних ділянок потрібно замінити іншими засобами регулювання земельних відносин між суб'єктами, які передбачають крім приписів і заборон, інші засоби використання економіко-правового механізмів регулювання та стимулювання. Відповідно до ст.197 ЗКУ передбачається інше зонування – «кадастрове зонування», яке включає встановлення: місця розташування обмежень щодо використання земельних меж кадастрових зон та кварталів; меж оціночних районів та зон; кадастрових номерів (території адміністративно-територіальної одиниці), яке на відміну територіального зонування міста «не встановлює прав та обов'язків, а лише фіксує існуючий правовий режим та є технічним засобом обліку земель» [8, с.366].

Але в інших країнах здійснюється і встановлюється інше значення зонуванню території, а саме, через економічні важелі використання цієї дії не тільки на рівні держави, а передусім, на місцевому рівні. Зонування території України у майбутньому пропонується здійснюва-

ти на підставі проекту Закону України «Про зонування земель», який був внесений на розгляд Верховної ради України 19.03.2009 р. Важливість цього законопроекту полягає у виділенні і визначенні самого зонування земель, встановленні основної мети, яка полягає у підвищенні ефективності державної земельної політики в процесі регулювання земельних відносин і формуванні екологічно-безпечного, економічно-ефективного землекористування, та принципів зонування земель. Ще до внесення цього законопроекту на рівні Деркомзему і Мінрегіонбуду розглядався проект зонування земель, механізми реалізації Концепції раціонального землекористування шляхом зонування земель в Україні. Після законопроекту активізувалося вивчення і розробка цього питання серед науковців землевпорядників. Причинами розробки цього законопроекту і його важливість полягають у відсутності землевпорядної та планувальної документації за межами населених пунктів, що призводить до «ускладнень у встановленні правового режиму й умов використання земель, неефективного застосування економічного механізму регулювання земельних відносин та зумовлює труднощі в управлінні землекористуванням адміністративно-територіальних утворень», «недосконалість управління земельними ресурсами та землекористуванням, відсутність щодо перспективного планування розвитку землекористування та проведення комплексного державного землеустрою» [3, с.19-20]. Наявність цих негативних явищ зумовлено неефективністю земельної реформи та неефективністю державної політики у цій галузі, які призвели до збільшення рівня корумпованості при регулюванні земельних відносин.

Відповідно до проекту закону та відповідно до діючого Земельного кодексу України будуть визначені загальні засади організації порядку здійснення зонування земель на Україні, яке буде поширюватися на всю територію України. При аналізі Концепції зонування земель в Україні, зонування можна визначити як «різновид територіального планування, здійснюється у межах населених пунктів, встановлює вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон. Але з часу прийняття Земельного кодексу України 2001 р. зонування земель за їх категоріями так і не було здійснене, що дає можливість для зміни цільового призначення земель» [3, с.20].

Важливість впровадження зонування земель полягає у наступному: ринкові відносини під впливом економічних важелів ефективно корегують забудову міст, зонуючи їх, витісняючи з центрів міста на периферію малоефективні або екологічно небажані підприємства і установи. Земля в центрі міста, або оренда землі та приміщень, доро-

жча ніж поза ним. Тому підприємства з більшими прибутками, скажімо, банки, розважальні центри, важливі офіси, розміщуються частіше в центрі міста, тоді як з меншими прибутками переміщуються з центру або перепрофілюються. Але слід зазначити, що сама наявність зонування міст, приводячи в рух економічний механізм, є також механізмом запланованої містобудівної діяльності. Він малоєфективний без правового забезпечення, або правового механізму. Цей механізм, поряд з іншим, має захищати права й інтереси тих суб'єктів господарювання та фізичних осіб, які розташовані на міській території: викуплені, приватизовані або орендовані і непередбачені зонуванням, новим режимом забудови та іншого використання земель, затвердженим відповідною радою. Таке «встановлення режиму забудови та іншого використання земель, визначених для містобудівних робіт, не тягне за собою припинення права власності або права користування земельними ділянками, зміни адміністративно-територіальних меж до часу вилучення (викупу), надання цих ділянок для здійснення запланованої містобудівної діяльності у встановленому законодавством порядку» [6, ст.250]. Переваги зонування територій міських земель, при можливих недоліках, дуже переконливі, щоб їх не використовувати. Для всіх зон і стосовно кожної земельної ділянки встановлюються правила використання та будівельних змін нерухомості. Тобто, небажаний суб'єкт при зонуванні міських територій, навіть режим забудови яких затверджений відповідною радою, має право на життя доки не буде вилучений (випушений) у встановленому законодавством порядку. Скоріш за все, економічні механізми допоможуть суб'єкту господарювання прийняти правильне рішення щодо розташування в кожному конкретному випадку.

Таким чином, основна мета аналізу зонування земель полягає в тому, що після використання цієї системи та прийнятті відповідного закону, внесенні відповідних змін до Земельного Кодексу України кожне окреме місто зможе ефективніше здійснювати територіальне планування міста, отримувати можливість вирішувати існуючі фінансові проблеми шляхом більш ефективного залучення коштів приватних інвесторів. Використання території міста шляхом його зонування дозволяє встановлювати її вартість не тільки на сьогоднішній день, а також на майбутнє, що дозволить збільшити надходження до місцевих бюджетів. Зонування міських територій ефективно допомагає також вирішувати екологічні та естетичні проблеми якості середовища проживання. Крім цього, основною метою зонування земель можна вважати: науковий розподіл земель з урахуванням державних, громадських, приватних інтересів; вдосконалення регулювання земельних від-

носин між державою, територіальною громадою; отримання інформації для здійснення комплексу заходів правового, економічного, екологічного і містобудівельного механізмів регулювання земельних відносин на локальному рівні; забезпечення економічного прогресу, створення робочих місць, удосконалення порядку зміни цільового призначення землекористування; для вирішення проблеми якості середовища проживання встановлюються інструменти регулювання земельних відносин між державою, регіональними та місцевими територіальними громадами, створюються сприятливі умови для планового і сталого розвитку землекористування шляхом розробки і використання в майбутньому нормативних документів, регламентуючих це питання; встановлення меж земель за їх категоріями та типами землекористування; виявлення першочергових заходів при плануванні, використанні земель та землеустрої; забезпечується економічний прогрес, який передбачає розвиток інфраструктури міста, підтримку середнього і малого бізнесу, збереження природних ресурсів, захист існуючих і створення нових робочих місць; удосконалення порядку зміни цільового призначення землекористування з метою зниження рівня корупційних діянь [3, с.21]. Таким чином, рішення із зонування земель приймають, виходячи з таких основних принципів: пріоритетного використання землі як природного ресурсу та основного засобу виробництва; з урахуванням екологічних пріоритетів землекористування, охорони навколишнього природного середовища; з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів під час зонування земель; забезпечення найбільш сприятливих умов для ведення сільського господарства; обов'язковості дотримання встановленого правового режиму землекористування у визначених межах зон земель за категоріями для фізичних і юридичних осіб, органів влади місцевого самоврядування і використання цих принципів і механізмів дозволить раціонально використовувати природні ресурси.

1.Самойленко С.А. Юридична конструкція зонування земель в системі земельного та містобудівного законодавства [Електронний ресурс] / С. Самойленко. – Режим доступу: <http://lib.academi.sumy.ua>.

2.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>.

3.Концепція зонування земель в Україні [Текст] // Землевпорядний вісник. – 2008. – №6. – С.20-21.

4.Королев А.Н., Плешакова А.В. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации [Текст] / А. Н. Королев, А.В. Плешакова. – М.: ЮСТИЦИН-ФОРМ, 2007. – 504 с.

5.Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України . – 2002. – №3-4. – Ст. 27.



6. Про планування і забудову територій: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.

7. Земельне право України [Текст]. – 2-ге вид., перероб. і доп. / За ред. О.О. Погрібного, І.І. Каркаша. – К.: Істина, 2009. – 600 с.

8. Мірошніченко А.М. Земельне право України [Текст] / А.М. Мірошніченко. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 712 с.

*Отримано 14.02.2011*

УДК 336.226.504.056 : 574 : 628.29

О.О. ДМИТРИЄВА, д-р екон. наук, В.М. ХВАТ, канд. техн. наук,

В.О. КАЛАШНИКОВ, Г.В. ВАСИЛЕНКО

*УкрНДІЕП, м. Харків*

### **УВЕДЕННЯ ОПОДАТКУВАННЯ ЗА СКИДАННЯ ЗАБРУДНЕНИХ ДОЩОВИХ (СНІГОВИХ) ВОД: ЕКОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ**

Розглянуто напрацювання у царині упорядкування відведення дощових (снігових) стічних вод з територій населених пунктів і методів контролю за їх забрудненням, які запропоновано використати як екологічну частину в способі визначення податку за забруднення довкілля, який спрямований на стимулювання вкладання інвестицій у галузі відведення вод та очистки дощових (снігових) стічних вод.

Рассмотрены наработки в области упорядочения отведения дождевых (снеговых) сточных вод с территорий населенных пунктов и методов контроля их загрязнения, которые предложено использовать в качестве экологической части механизма определения налога на загрязнение окружающей среды, который направлен на стимулирование вложения инвестиций в отрасли отвода и очистки дождевых (снеговых) сточных вод.

Reviewed developments in the field of ordering diversion of rain (snow) wastewater from areas populated areas and their pollution control methods proposed for use as part of the mechanism for determining the environmental tax on pollution, which is aimed at stimulating investment in the sector removal and purification of rainwater ( snow) of wastewater.

*Ключові слова:* оподаткування, стічні води, забруднення, довкілля, очистка, водовідведення, інноваційні технології, екологічна частина, об'єкт, території.

Однією з основних і найбільш гострих еколого-господарських проблем нашої країни, пов'язаних з процесом урбанізації, є незадовільний стан водних ресурсів. На сьогодні в Україні майже не залишилось поверхневих водних об'єктів, які б за екологічним станом належали до першої (найкращої категорії). До 1-3 категорій (практично чисті) відносяться лише 15% водних об'єктів, до 4-5 категорій (забруднені) – 60%, до 6-7 категорій (брудні і дуже брудні) – 25%. І це має місце в умовах коли до 70% питного водопостачання в Україні здійснюється виключно з поверхневих водних об'єктів. Найбільш вагомий негативний вплив на стан поверхневих водних об'єктів здійснюється скидами забруднених дощових (снігових) стічних вод с територій населених пунктів. Запропоновано створити ефективний механізм сти-