

DOI: 10.32347/2786-7269.2024.7.425-432

УДК 332.5

д.т.н., професор **Петраковська О.С.**,
petrakovska.os@knuba.edu.ua, ORCID: 0000-0002-9437-9730, H-index – 5,к.т.н., доцент **Михальова М.Ю.**,
mykhalova.myu@knuba.edu.ua, ORCID: 0000-0002-2242-5507,
Київський національний університет будівництва і архітектури

ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ В ЧАСТИНІ РЕЄСТРАЦІЇ ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ

Проведений аналіз понять «територіальна зона» і «функціональна зона» та їх взаємозв'язок в містобудівному та земельному законодавствах. Виявлено, що визначення понять зон, наданих в містобудівному законодавстві не відповідає вимогам наданим у земельному законодавстві. Результати дослідження ілюструють необхідність удосконалити понятійний апарат в частині визначень понять функціональної і територіальної зони, межі їх завдань при встановленні обмежень та вимог до їх змісту, структури і технічних характеристик електронного документа.

Ключові слова: обмеження; територіальна зона; функціональна зона; реєстрація; державний земельний кадастр

Складність вирішення питань щодо використання земель зумовлена багатогранністю завдань, які вирішуються в залежності від різноманітності видів використання та потребою комплексного врахування багатьох, часом суперечливих факторів. У разі, коли запровадження обмежень є недостатньо прозорим і обґрунтованим, це може викликати конфлікти з окремими групами правових відносин. Вагомим чинником, який може спричинити правові, соціальні, економічні проблеми і призвести до неефективності і затримок у впровадженні обмежень є неузгодженість термінологічного апарату. Враховуючи міждисциплінарність питань формування обмежень, і той факт що обмеження можуть діяти як на окремі земельні ділянки приватної власності, так і на земельні масиви державної та комунальної власності, для запобігання можливих непорозумінь та суб'єктивних тлумачень, має бути чіткі та однозначні визначені терміни, що є ключовими для забезпечення ясності, правової визначеності та захисту прав та обов'язків громадян та суб'єктів господарювання.

Взаємодія між просторовим розміщенням різних функцій на певних територіях відображається при формуванні територіальних і функціональних зон. Цей аспект є ключовим в плануванні розвитку міст і регіонів, оскільки він

визначає, як визначені території використовуються для різних цілей. В статті розглянуті питання визначеності понять «територіальна зона» і «функціональна зона» та їх взаємозв'язку.

Постановка проблем. Використання земельних ресурсів пов'язане з рядом проблем, які можуть виникати на різних етапах розвитку просторового розвитку суспільства. Рішення цих проблем вимагає комплексного підходу, який враховує правові, екологічні, економічні та соціальні аспекти. Сприяння сталому розвитку, збереження біорізноманіття та раціональне використання природних ресурсів в цілому і земельних зокрема, є важливими завданнями сьогодення. Одним із методів забезпечення збалансованого розвитку територій і використання різних типів земель є встановлення обмежень на певні види діяльності.

В Україні обмеження у використанні земель є об'єктом Державного земельного кадастру (ДЗК), яке відповідно до законодавства, підлягає обов'язковій реєстрації. В статті розглянуті методи до встановлення обмежень шляхом формування територіальних і функціональних зон та їх визначеність.

Оскільки метою дослідження є визначення коректності, зкоординованості та взаємозв'язку термінів, які використовуються при реєстрації об'єктів державного земельного кадастру, в роботі були досліджені нормативно-правові акти.

Виклад основного матеріалу. В умовах сьогодення прийняття рішень щодо забезпечення збалансованого розвитку територій – складне завдання, яке передбачає виконання дуже багатьох міждисциплінарних завдань та участі великої кількості учасників (органів влади та місцевого самоврядування, землевласників, землекористувачів та інших суб'єктів господарювання). Механізм встановлення обмежень використання земель має вагоме значення при заборонах певних видів діяльності, які спричиняють негативні наслідки на територіях або окремих земельних ділянках. У разі демократичного і зрозумілого оприлюднення інформації про обмеження, окрім відповідальних органів державної влади і місцевого самоврядування, до контролю за їх дотриманням залучається безпосередньо громадськість і населення, що є дуже вагомим фактором їх дотримання. Легітимність, розуміння і прозорість заборон визначених обмеженнями щодо використання земель, значною мірою залежить від їх відображення в ДЗК.

Обліковий номер обмежень при їх реєстрації в ДЗК визначається Порядком ведення Державного земельного кадастру (надалі Порядок) і складається з трьох елементів: коду групи об'єктів ДЗК (КГО); виду об'єкта ДЗК певної групи (ВОК); порядкового номеру об'єкта ДЗК.

Першим структурним елементом облікового номера обмежень є код *територіальної зони*, в межах якої діє певне обмеження і визначається додатком 2. Відповідно до ст.22 [7], в частині видів відомостей ДЗК та вимог до них, серед інформації, яка вносяться про землі в межах територій адміністративно-територіальних одиниць та за їх межами вносяться відомості про межі *функціональних зон* та назва, код (номер) виду функціональної зони. При цьому зазначено, що назва і код виду функціональної зони вносяться також згідно з додатком 2, який має назву “перелік територіальних зон (груп об'єктів Державного земельного кадастру)”, де зазначено, що для функціональної зони значення виду об'єкту кадастру (ВОК) встановлюється згідно з додатками 1, 58 та 60. Додаток 1 регулює вимоги до змісту, структури і технічних характеристик електронного документа; додаток 58 – це “Класифікатор видів цільового призначення земельних ділянок, видів функціонального призначення територій та співвідношення між ними, а також правила їх застосування”; а додаток 60 – “Класифікатор видів функціонального призначення територій та їх співвідношення з видами цільового призначення земельних ділянок”.

Наведене визначає і підкреслює необхідність розуміння понять територіальної і функціональної зон. Поняття “територіальна зона” на законодавчому рівні визначено в ДБН Б.2.2-12:2019¹. Попри те, що територіальні зони є складовою облікового номера при реєстрації обмежень у використанні земель, в земельному законодавстві, чітке визначення необхідне для однозначного розуміння цього терміну, відсутнє.

Варто також згадати визначення територіальної зони, яке наведено в ДСТУ-Н Б Б.1.1-12:2011: ”територія (у визначених межах) на схемі зонування, стосовно якої встановлені єдині зональні вимоги”, якими є 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.

В ДБН Б.2.2-12:2019 також надано поняття функціональної зони². Паралельно з цим в [11], надано поняття *функціональної зони території*, яке має півні відмінності від наданого в ДБН поняття функціональної зони в частині встановлення обмежень: визначена комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади, генеральним планом населеного пункту, планом зонування території частина території територіальної громади, щодо якої визначений певний набір дозволених (переважних (основних) та

¹ *територіальна зона* - частина території населеного пункту з особливим, визначеним законодавством, містобудівною документацією, землепорядною документацією, режимом використання, в тому числі з переважним функціональним використанням, містобудівними умовами та обмеженнями

² *функціональна зона* - частина території населеного пункту з явно вираженою переважною функцією її містобудівного використання: житлова, громадська, виробнича та рекреаційна, що відображається у містобудівній документації

супутніх) *видів цільового призначення земельних ділянок* та відповідно до законодавства встановлені обмеження у використанні земель у сфері забудови.

Аналіз територіальних зон наданих в додатку 2 Порядку, свідчить, що територіальні зони можуть бути встановлені не тільки в межах населених пунктів, як зазначено в [10], а і поза межами.

Узагальнюючи лексичне значення слова «зона» у державних словниках і науковій літературі [1,2,3] стає очевидним, що зона – це частина простору, яка відокремлюється від суміжних територій і в межах якої існують або встановлені певні відмінні ознаки. Отже, наведені визначення призводять до наступних суджень:

- ✓ поняття *функціональна зона* і *функціональна зона території* мають певні відмінності і мають бути уніфіковані;
- ✓ функціональні зони встановлюються тільки в межах населених пунктів, як окремих так і тих, що входять у склад територіальних громад;
- ✓ визначення територіальної зони наданої в містобудівному законодавстві не відповідає вимогам наданим у Порядку;
- ✓ відповідно до наведених визначень, обмеження встановлюються в межах як територіальних, так і функціональних зон.

Розглядаємо послідовно низку використаних у наведених визначеннях термінів і з'ясовуємо що таке *види цільового призначення*. В додатку 58 Порядку зазначено, що вид цільового призначення земельної ділянки – це визначений відповідно до встановлених законом вимог конкретний напрям використання земельної ділянки та її правовий режим в межах відповідної категорії земель та *функціонального призначення територій* що кореспондується з визначенням *цільового використання земель*³ відповідно [6]. Код виду функціонального призначення території визначається на рівні класифікаційного угруповання “тип” згідно з додатком 60 Порядку.

Функціональне призначення – перспективне використання території за переважною функцією, яка встановлена планом зонування території у складі відповідного виду містобудівної документації [8], що підтверджує судження що функціональні зони встановлюються тільки в межах населених пунктів.

В вимогах до змісту, структури і технічних характеристик електронного документа, в елементі “Територіальна зона (група об’єктів Державного земельного кадастру)” (TerritorialZoneInfo) зазначаються номер територіальної зони - обліковий номер об’єкта Державного земельного кадастру” (TerritorialZoneNumber), зокрема:

³ *цільове призначення земельної ділянки* - допустимі напрями використання земельної ділянки відповідно до встановлених законом вимог щодо використання земель відповідної категорії та визначеного виду цільового призначення

- в елементі “Код територіальної зони - групи об’єктів Державного земельного кадастру” (TerritorialZoneCode) - код територіальної зони згідно з переліком територіальних зон;

- в елементі “Позначення виду об’єкта Державного земельного кадастру певної групи” (TerritorialZoneID) - ідентифікатор територіальної зони для використання у пошуковій системі ДЗК згідно з переліками та класифікаторами, наведеними у додатках, які ніяким чином не пов’язані із функціональними зонами, окрім номерів зон регулювання забудови (функціональних зон), зазначених у відповідній містобудівній документації. Однак зон регулювання забудови і функціональна зона не є тотожними поняттями.

Щодо обмежень у використанні земель, до ДЗК вносяться відомості згідно з додатками, які регламентують тільки перелік територіальних зон та перелік самих обмежень.

Варто нагадати, що у складі обов’язкових відомостей про земельні ділянки в ДЗК є код функціональної зони, згідно з вимогами наведеними вище до функціональних зон, до складу якої входить земельна ділянка. Цікавим є той факт, що додатком 17³ до вимог до змісту, структури і технічних характеристик електронного документа визначені вимоги до функціональної зони, до складу якої входить земельна ділянка зазначаються дані згідно з додатком 2, який вже неодноразово розглядався і визначає перелік територіальних зон.

На додаток до наведеного вище, важливо акцентувати увагу, що додатку [9] чітко визначено, що територіальні зони, зони регулювання, обмеження у використанні земель та облікові одиниці є видом геопросторових даних⁴. В частині обмежень у використанні земель надано перелік: охоронні зони, зони санітарної охорони, санітарно-захисні зони, зони особливого використання земель, водоохоронні зони, прибережні захисні смуги, пляжні зони, смуги відведення, зони особливого режиму забудови, зони радіоактивного забруднення, зони надзвичайних екологічних ситуацій, спеціальні сировинні зони для виробництва сільськогосподарської продукції. Разом з цим, функціональні зони, як вид геопросторових даних, (громадські, житлові, ландшафтно-рекреаційні, курортні, транспортної інфраструктури, інженерної інфраструктури, виробничі, комунально-складські, сільськогосподарського призначення, спеціальні, історико-культурного призначення) одночасно із

⁴ Територіальні зони, зони регулювання, обмеження у використанні земель та облікові одиниці: частини території України, щодо яких здійснюються особливе регулювання та/або звітування на міжнародному, загальноєвропейському, національному, регіональному та місцевому рівнях; об’єкти поводження з відходами; обмеження у використанні земель (охоронні зони, зони санітарної охорони, санітарно-захисні зони, зони особливого використання земель, водоохоронні зони, прибережні захисні смуги, пляжні зони, смуги відведення, зони особливого режиму забудови, зони радіоактивного забруднення, зони надзвичайних екологічних ситуацій, спеціальні сировинні зони для виробництва сільськогосподарської продукції)

категоріями земель за цільовим призначенням та видами цільового призначення земель та земельних ділянок визначено як тип землекористування. До того ж, важливо зазначити, що в містобудівному законодавстві територіальна зона є частиною території населеного пункту, а як вид геопросторових даних в [9], вона є частиною території України, щодо яких здійснюються особливе регулювання на міжнародному, загальноєвропейському, національному, регіональному та місцевому рівнях. До того ж, аналіз переліку територіальних зон, які використовуються в процесі ведення ДЗК та реєстрації об'єктів (окрім земельних ділянок) свідчить, що вони відображають не тільки території населених пунктів, а і землі за їх межами.

З прийняттям закону № 711-ІХ від 17.06.2020, було змінено підходи до механізмів регулювання використання земель та просторового розвитку територіальних громад, одним із яких є інтеграція завдань містобудівної і землепорядної документації. За таких умов уніфікація “земельної” і “містобудівної” термінології в частині питань встановлення обмежень є вкрай важливою.

Висновки. Враховуючи інтеграцію земельної і містобудівної документації, на важливість прозорості встановлення обмежень у використанні земель, для запобігання виникнення необґрунтованості їх встановлення та запобігання проблем необхідно удосконалити понятійний апарат в частині визначень понять функціональної і територіальної зони, межі їх завдань при встановленні обмежень та вимог до їх змісту, структури і технічних характеристик електронного документа.

Список використаних джерел

1. Dictionary Merriam-Webster [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/zone>
2. Велика Українська Енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://vue.gov.ua/>
3. Петраковська О.С., Тацій Ю.О. Девелопмент нерухомості та сталий розвиток міст. – К.: Видавничий дім «Кий», 2015. – 504 стор.
4. Петраковська, О., & Михальова, М. (2023). ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ І РЕЄСТРАЦІЇ ОБМЕЖЕНЬ У ВИКОРИСТАННІ ЗЕМЕЛЬ. Просторовий розвиток, (6), 329–337. <https://doi.org/10.32347/2786-7269.2023.6.329-337>
5. Петраковська, О., & Михальова, М. (2023). СТРУКТУРИЗАЦІЯ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ. Просторовий розвиток, (3), 134–143. <https://doi.org/10.32347/2786-7269.2023.3.134-143>
6. Про землеустрій. Закон України 858-ІV в редакції 22.05.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>
7. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру. Постанова Кабінету Міністрів № 1051, 17.10.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012>
8. Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації. Постанова Кабінету Міністрів № 926, 01.09.2021

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2021-%D0%BF#Text>

9. Про національну інфраструктуру геопросторових даних. Закон України 554-IX в редакції 31.12.2023 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>

10. Про планування і забудову. ДБН Б.2.2-12:2019 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dreamdim.ua/wp-content/uploads/2019/07/DBN-B22-12-2019.pdf>

11. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України 3038-VI в редакції 27.10.2022 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

12. Склад та зміст містобудівної документації на місцевому рівні. ДБН Б.1.1-14:2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://dreamdim.ua/wp-content/uploads/2022/08/dbn-b.1.1-14_2021.pdf

Doctor of Science, Professor **Petrakovska Olga**,
PhD, Associate Professor **Mykhalova Mariia**,
Kyiv National University of Construction and Architecture

THE CONCEPTUAL APPARATUS REGARDING THE OBJECTS OF THE STATE LAND CADASTRE REGISTRATION

An important factor that can cause legal, social, economic problems and lead to inefficiency and delays in the implementation of land use restrictions is the inconsistency of the terminological apparatus. An analysis of the concepts of "territorial zone" and "functional zone" and their interrelationship in urban planning and land legislation was carried out. Since in Ukraine restrictions on the use of land are the object of the State Land Cadastre, the article discusses the methods for establishing land use restrictions by forming territorial and functional zones and their determination. Despite the fact that territorial zones are a component of the registration, in the land legislation, a clear definition necessary for an unambiguous understanding of this term is absent. It was found that the definition of the concepts of zones provided in the urban planning legislation does not meet the requirements provided in the land legislation. As a result of the analysis, it was concluded that the concepts of functional zone and functional zone of the territory have certain differences and should be unified; functional zones are established only within the boundaries of settlements, both individual and those that are part of territorial communities; the definition of the territorial zone provided in the urban planning legislation does not meet the requirements provided in the land one; in accordance with the above definitions, land use restrictions are established within both territorial and functional zones. The results of the study illustrate the need to improve the conceptual apparatus in terms of the definitions of the concepts of functional and territorial areas, the limits of their tasks when establishing restrictions and

requirements for their content, structure and technical characteristics of an electronic document.

Keywords: restrictions; territorial zone; functional zone; registration; state land cadastre

REFERENCES

1. Dictionary Merriam-Webster [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/zone> {in English}
2. Velyka Ukrainka Entsyklopediia [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://vue.gov.ua/> {in Ukrainian}
3. Petrakovska O.S., Tatsii Yu.O. Development nerukhomosti ta stalyy rozvytok mist. . – K.: Vydavnychy dim «Kyi», 2015. – 504 stor. {in Ukrainian}
4. Petrakovska, O., & Mykhalova, M. (2023). PIDKhODY DO KLASYFIKATsII I REIeSTRATsII OBMEZhEN U VYKORYSTANNI ZEMEL. Prostorovyy rozvytok, (6), 329–337. <https://doi.org/10.32347/2786-7269.2023.6.329-337> {in Ukrainian}
5. Petrakovska, O., & Mykhalova, M. (2023). STRUKTURYZATsIIa OBMEZhEN ShchODO VYKORYSTANNIa ZEMEL V UKRAINI. Prostorovyy rozvytok, (3), 134–143. <https://doi.org/10.32347/2786-7269.2023.3.134-143> {in Ukrainian}
6. Pro zemleustrii. Zakon Ukrainy 858-IV v redaktsii 22.05.2003 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15> {in Ukrainian}
7. Pro zatverdzhennia Poriadku vedennia Derzhavnoho zemelnoho kadastru. Postanova Kabinetu Ministriv № 1051, 17.10.2012 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012> {in Ukrainian}
8. Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia, onovlennia, vnesennia zmin ta zatverdzhennia mistobudivnoi dokumentatsii. Postanova Kabinetu Ministriv № 926, 01.09.2021 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2021-%D0%BF#Text> {in Ukrainian}
9. Pro natsionalnu infrastrukturu heoprostorovykh danykh. Zakon Ukrainy 554-IX v redaktsii 31.12.2023 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text> {in Ukrainian}
10. Pro planuvannia i zabudovu. DBN B.2.2-12:2019 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://dreamdim.ua/wp-content/uploads/2019/07/DBN-B22-12-2019.pdf> {in Ukrainian}
11. Pro rehuliuvannia mistobudivnoi diialnosti. Zakon Ukrainy 3038-VI v redaktsii 27.10.2022 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> {in Ukrainian}
12. Sklad ta zmist mistobudivnoi dokumentatsii na mistsevomu rivni. DBN B.1.1-14:2021 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: https://dreamdim.ua/wp-content/uploads/2022/08/dbn-b.1.1-14_2021.pdf {in Ukrainian}