

УДК 332.38

Литвиненко І.В.,

ivilit@ukr.net, 0000-0002-4350-8563,

Київський національний університет будівництва та архітектури

РОЛЬ ПРИВАТНИХ ТА ПУБЛІЧНИХ ЗЕМЕЛЬНИХ СЕРВІТУТІВ ПРИ ПРОСТОРОВОМУ ПЛАНУВАННІ ТЕРИТОРІЙ

Розглянуті проблеми планування територій та роль земельних сервітутів в цьому процесі. Відсутність в українському законодавстві категорії «публічний земельний сервітут» створює низку проблем при плануванні та розвитку територій на всіх рівнях – державному, регіональному та місцевому. Наведені приклади об'єктів інженерної та транспортної інфраструктури, що потребують встановлення земельних сервітутів та проблеми, що виникають при відсутності їх встановлення та реєстрації. Розглянуто роль земельних сервітутів з історичної точки зору. Наведені ситуації, що потребують встановлення земельних сервітутів.

Ключові слова: публічний земельний сервітут, приватний земельний сервітут, об'єкти інженерної інфраструктури, зони обмежень, містобудівна документація, планування територій.

Постановка проблеми.

Головним правилом просторового планування унітарних держав є забезпечення врахування планувальних рішень містобудівної документації вищих ієрархічних рівнів у проектах планування територій наступних нижчих рівнів. Це дозволяє збалансувати розвиток окремих регіонів у загальнодержавній системі, узгодити потреби та цілі розвитку окремої території з прилеглими. До об'єктів, що мають значний вплив на розвиток та використання прилеглих територій, як за площею, так і за режимом використання територій, відносяться об'єкти інженерної інфраструктури, природоохоронні території, водні об'єкти та інші, які повинні відображатись в містобудівній та землевпорядній документації всіх рівнів. Діюче законодавство не дозволяє комплексно вирішувати питання планування, відведення земельних ділянок, встановлення зон особливого режиму їх використання, реєстрації цих об'єктів тощо, що породжує низку проблем, які можливо вирішити за допомогою встановлення земельних сервітутів.

Виклад основного матеріалу дослідження.

При просторовому плануванні територій необхідно враховувати потреби та інтереси держави, суспільства, місцевих громад та окремих громадян.

Реформування самоврядування, яке триває в Україні, проводиться шляхом створення об'єднаних територіальних громад, та означатиме для громад нові можливості врядування та впливу на процеси планування та розвитку територій.

При складанні планів та реалізації програм планування та розвитку передові країни світу нині керуються концепцією сталого розвитку, що є найбільш поширеною концепцією взаємодії суспільства і природи. Сталий розвиток є узгодження між економічним та соціальним розвитком суспільства і збереженням довкілля. Основою сталого розвитку є паритетність відносин у тріаді: людина – господарство – природа. Україна вперше приєдналась до міжнародної конвенції в рамках забезпечення сталого розвитку в 1992 році та продовжує діяльність в цьому напрямку [3, 4, 17].

Просторове планування територій є завданням держави та проводиться на державному, регіональному і місцевому рівнях та передбачає розробку стратегічних, довгострокових, поточних, оперативних планів, планів інвестиційних проектів та бізнес-планів. Всі плани мають різну тривалість реалізації – від короткотермінових (1-3 роки для бізнес-планів) до довготривалих (15-20 років для програм стратегічного розвитку).

Послідовність процесу планування територій включає наступні етапи:

1. Вивчення поточної ситуації на основі комплексної оцінки та визначення етапу розвитку
2. Прогноз та моделювання загальних тенденцій розвитку території
3. Розроблення планів просторового розвитку території.

Інформаційною базою для планування і забудови населених пунктів та територій є:

- документація з просторового планування різних рівнів;
- результати оцінки природно-ресурсного, економічного, потенціалу, рівня розвитку соціальної та інженерно- комунальної інфраструктури, екологічного стану території;
- інформація про об'єкти природно-заповідного фонду, санітарно-захисні зони (СЗЗ) та охоронні зони навколо об'єктів, прибережні захисні смуги тощо;
- прогноз демографічного розвитку територій, стратегії та програми соціально економічного розвитку регіонів та населених пунктів;
- дані державних кадастрів, реєстрів та інформаційних систем. [1]

Реалізація прогнозів з розвитку та планування територій передбачає розробку містобудівної та землевпорядної документації, що реалізується на державному, регіональному та місцевому рівнях [5]. Склад, зміст та масштаби розробки містобудівної документації визначено законодавчими та нормативними актами [11, 12, 13].

Містобудівна документація, в залежності від рівня територіального планування, визначає концептуальні, принципові вирішення планування території України та планувальну організацію території [5]. В ній не передбачено відображення розташування земельних сервітутів на відміну від землевпорядної документації. В Законі України Про землеустрій [23] технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюються права сервітуту віднесена до видів землевпорядної документації. Однак не визначено масштаби її розроблення, лише зазначено, що вони визначаються відповідно до поставлених завдань, об'єкту та площі його території, на яку вона розробляється.

Збільшення питомої ваги земель, що перебувають у приватній власності та дефіцит земельних ресурсів в містах значно ускладнюють, а іноді унеможливають виконання та реалізацію планувальних рішень. Виникає ряд проблем, пов'язаних із доступом до життєво важливих для населення об'єктів, резервуванні земель при розширенні та будівництві доріг загального користування тощо. Розповсюджений факт, коли власники приватних земельних ділянок обмежують або закривають доступ громадянам до природних об'єктів, зводячи паркани у межах водоохоронних зон, чим порушують права громадян на загальне природо- та водокористування [15]. Подібне відбувається із зеленими насадженнями, зонами відпочинку, іншими землями загального користування.

У світовій правовій практиці, дієвим механізмом, який має вирішувати наведені вище проблеми є земельні сервітути. При цьому в залежності від кола осіб, на користь яких встановлюються обмеження у користуванні земельною ділянкою, використовують публічні та приватні сервітути.

Публічні сервітути широко застосовуються в зарубіжних країнах, де їх існує велика кількість. Серед них найбільш розповсюдженими є сервітут на прокладання інженерних комунікацій (utility easement), доступ до узбережжя водних об'єктів (beach access), право проходу та проїзду (right of way), сервітут на право будівництва залізниці (railroad easement) та багато інших [18, 19]

Публічні сервітути визначаються в англomовному світі як «право користування земельною ділянкою для загального користування або загальних інтересів» [22].

В законодавстві європейських країн (Австрія, Німеччина Швейцарія) земельний сервітут також застосовуються як інструмент обмеження конкуренції та заборони певних видів діяльності, зокрема, сервітут на заборону продажу на сусідній земельній ділянці мінеральної сировини, пива та інших товарів [16].

Публічні земельні сервітути в Україні законодавчо не визначені. В проекті Земельного Кодексу України (ЗКУ) (редакція від 24 травня 2000 р.) містились положення щодо публічного сервітуту [6, 15], потім залишилось тільки вимога для земельних сервітутів «встановлюються законом» без будь яких пояснень. Також було вилучене із ЗКУ і саме поняття «публічний земельний сервітут».

Фахівці з питань земельного права не раз наголошували на необхідності введення в правове поле держави норми «публічний сервітут» [6, 10, 14, 15].

На відміну від публічних, приватні земельні сервітути в Україні законодавчо визначені. В главі 16 ЗКУ дано визначення, а також прописані умови, порядок та підстави їх встановлення. Там же наведений перелік основних видів земельних сервітутів, при цьому наголошено, що він невичерпаний, оскільки можуть встановлюватись і інші види земельних сервітутів. Законодавством вимагається обов'язкова державна реєстрація земельних сервітутів [1, 21].

На території України історично земельні сервітути мали значну вагу при організації життя місцевих громад (дореволюційна доба – до 1917). Доступ до громадських пасовищ, лісів, водойм і інших ресурсів та мав неабияке значення та вплив на економічне становище малозабезпечених верств селян, надаючи додаткові пасовища для випасу свійської худоби, можливість користування лісами (збору плодів, грибів, заготівля дров тощо) та сприймалось як підвищення рівня життя. Право проходу та проїзду, а також доступ до водних об'єктів та їх використання (риболовля, водопій домашньої худоби) також були необхідною умовою існування селян. Земельні сервітути також мали місце при влаштуванні проходу та проїзду через поміщицькі маєтки, ліса, пасовища та окремі наділи селянських господарств, надаючи додаткові зручності у вигляді коротшого шляху до пасовищ, водних об'єктів тощо [7, 8, 9].

Скасування або навіть незначні обмеження цих прав викликали значне невдоволення селянської громади (місцеві заворушення, позиви до земських судів), навіть іноді переростаючи до масових селянських бунтів [6, 7.].

Публічні земельні сервітути, на відміну від приватних земельних сервітутів до певної міри є відображенням правового розвитку сучасного суспільства щодо захисту інтересів населення та реалізації стратегічних та поточних планів щодо розвитку території.

Публічні земельні сервітути можуть встановлюватись для розв'язання питань резервування земель та встановлення охоронних зон навколо об'єктів на всіх етапах та рівнях планування (місцевий, регіональний, державний) у таких випадках:

- будівництво та реконструкція шляхів сполучення (автодороги, залізниці), позашляхові види транспорту (метро);
- прокладання та реконструкція інженерних комунікацій;
- забезпечення доступу населенню до водних об'єктів;
- забезпечення доступу до місць масового відпочинку, зелених зон;
- збереження історичних пам'яток тощо;

Незважаючи на відсутність у вітчизняному законодавстві поняття «публічний земельний сервітут», вирішення питань резервування та виділення земельних ділянок при прокладанні та реконструкції інженерних комунікацій, доріг, доступу до водних об'єктів, зелених зон, інших природних об'єктів фрагментарно регулюється діючими законодавчо-нормативними актами, серед яких закони України, Постанови Кабінету Міністрів України, державні будівельні та галузеві норми тощо. Однак, вони не компенсують відсутність публічних земельних сервітутів, в більшості випадків це не розв'язує існуючих проблем.

Межі земельних ділянок, що резервуються або на які розповсюджуються обмеження, в більшості випадків не фіксуються в містобудівній та землевпорядній документації та не встановлюються на місцевості. Незважаючи на обов'язкову реєстрацію обмежень, на практиці цим досить часто зневажають. Для реєстрації зон обмежень в Державному земельному кадастрі та Державному реєстрі прав необхідно розробляти технічну землевпорядну документацію для визначення координат та площі, що потребує значних коштів. Крім того, зареєструвати обмеження, яке діє на земельній ділянці державної форми власності згідно чинного законодавства неможливо, оскільки вони не сформовані та не зареєстровані. Зареєструвати обмеження можна тільки на частину сформованої та зареєстрованої земельної ділянки. Такими прикладами є обмеження (охоронні зони), що встановлюються навколо об'єктів інженерної інфраструктури – лінії електропередачі високої напруги (ЛЄП), автодоріг, залізниць, тощо. Землі, на які розповсюджуються обмеження від об'єктів, займають великі площі та зачіпають інтереси великого кола людей. Серед них як землевласники та землекористувачі цих ділянок, так і місцеве населення, що є користувачами цих мереж. Питання правового режиму та закріплення на місцевості охоронних зон для безперешкодного доступу до інженерних мереж особливо гостро постає при пошкодженнях мереж у випадках стихійних лих та аварій, при необхідності швидкого відновлення їх функціонування.

За допомогою публічного сервітуту також можна було б уникнути проблем, пов'язаних з функціонуванням та експлуатацією метрополітену (позашляховий вид транспорту). Внаслідок відсутності чітко встановлених

охоронних меж зони метрополітену нове будівництво в цих зонах завдають значної шкоди, спричиняючи загрозу його руйнації та безпеки пасажирів на таких ділянках.

Землевласники та землекористувачі земель сільськогосподарського призначення, які потрапляють в охоронні зони навколо об'єктів трубопровідного транспорту внаслідок невизначеності правового статусу цих зон обмежень та не закріплення їх на місцевості, обмежують їх права і звужують можливість господарського використання земельної ділянки, завдають значних фінансових збитків. Хоча недавніми змінами у ЗКУ [20] було закріплено новий вид земельного сервітуту «право на розміщення об'єктів трубопровідного транспорту», порядку їх встановлення не затверджено.

Ситуації, в яких виникає необхідність встановлення земельних сервітутів, як приватних так і публічних (в межах та за межами населених пунктів) та рівень територіального планування, на якому необхідно встановити сервітут, відображено в таблиці 1.

Об'єкти, які потребують встановлення публічних або приватних земельних сервітутів

Таблиця.1

	Ситуації, в яких виникає необхідність встановлення земельного сервітуту (в межах та за межами населених пунктів)	Рівень територіального планування	Вид земельного сервітуту, що повинен встановлюватися
1.	Доступ до зелених масивів загального користування (ліси, лісопарки, сквери тощо)	Д, Р, М	ПБЗС
		М	ПрЗС
2.	Доступ до водних об'єктів*	Д, Р, М	ПБЗС
		М	ПрЗС
3.	Будівництво автомобільних доріг** (всіх категорій)	Д, Р, М	ПБЗС
		М	ПрЗС
4.	Будівництво залізниць** (всіх категорій)	Д, Р, М	ПБЗС
5.	Прокладання об'єктів трубопровідного транспорту	Д, Р, М	ПБЗС
6.	Прокладання інженерних комунікацій	Д, Р, М	ПБЗС
		М	ПрЗС
7.	Будівництво позашляхових видів транспорту	М	ПБЗС

Публічні земельні сервітуту - ПБЗС

Приватні земельні сервітуту - ПрЗС

Д – державний

Р – регіональний

М - місцевий

* - крім об'єктів, що перебувають у приватній власності

** - крім об'єктів відомчого підпорядкування та приватної форми власності

Висновки:

Закріплення в українському законодавстві категорії «публічний земельний сервітут», а також порядку його формування, реєстрації тощо є життєво необхідною умовою для подальшого раціонального планування та розвитку територій на всіх рівнях.

Публічні сервітути повинні встановлюватись на вищих рівнях містобудівної документації з подальшою деталізацією на наступних рівнях планування. Розробкою землепорядної документації необхідно встановлювати площу та зону дії земельних сервітутів для встановлення меж на місцевості. Також необхідно передбачити державну реєстрацію публічних сервітутів.

Література

1. ДБН Б.2.2-12:2018. ПЛАНУВАННЯ І ЗАБУДОВА ТЕРИТОРІЙ, Київ, Мінрегіон України, 2018, Інформаційний бюлетень Мінрегіону України № 5'2018 (Проект)
2. Земельний кодекс України: прийнятий Верховною Радою України 25 жовтня 2001 року № 2768-III [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
3. СТРАТЕГІЯ сталого розвитку "Україна - 2020". Затверджено Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
4. Стратегія сталого розвитку України до 2030. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf
5. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3038-17>
6. Марусенко Р.І. Правові аспекти земельних сервітутів в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Текст. Київ, 2005
7. Криськов А.А. З історії сервітутів в Україні (за матеріалами Подільської губернії другої половини ХІХ ст.). Історія народного господарства та економічної думки України (збірка наукових праць) частина 2. Збірник праць / Київ, 2009.- 300 с. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10906.html>
8. Ковалик Г.І. Сервітути у Римському праві та їх рецепція у праві України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Текст., Львів, 2016. – 237 с.
9. Мірошніченко А.М. Земельне право України: Підручник. – К.: Алерта; Центр учбової літератури, 2011. – 680 с
10. Фролова Н.В. Право публічного земельного сервітуту / Н. В. Фролова // Правове життя сучасної України: матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу /

відп. за вип. В.М. Дрьомін; НУ ОЮА, Півд. регіон. центр НАПрН України. – Одеса: Фенікс, 2014. – Т. 2. – С. 515-517.

11. Склад та зміст генерального плану населеного пункту ДБН Б.1.1-15:2012. Київ, Мінрегіонбуд, 2012, 27 с.

12. Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг) ДСТУ-Н Б Б.1.1-12:2011. Київ, Мінрегіонбуд, 2011, 25 с.

13. Склад та зміст детального плану територій. ДБН Б.1.1-14:2012. Київ, Мінрегіонбуд, 2012, 28 с.

14. Мірошниченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ , 2010. – 270 с.

15. Мироненко І. В. Зміст та значення публічних сервітутів для правового регулювання земельних відносин. / Мироненко І. В. // Держава і право, випуск 60. С. 342-349

16. Джунусова Д.Н. Понятие, сущность и виды сервитута на земельный участок. / Джунусова Д.Н. // Советник юриста, М.: Дело и сервис, №4 год – 2012, С. 40-47

17. Конвенція про захист Чорного моря від забруднення. Ратифіковано Постановою ВР N 3939-ХІІ від 04.02.94. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_065

18. Литвиненко І.В. Формування права сервітуту в закордонному досвіді./ Литвиненко І.В. // Містобудування та територіальне планування. – К.:КНУБА, 2009. - №34. – С. 261 – 264.

19. Петраковська О.С. Огляд світового досвіду становлення права сервітуту / О.С. Петраковська, Ю.М. Гузченко // Містобудування та терит. планув. — 2004. — Вип. 18. — С. 52-59.

20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі. Закон України від 01.03.2018 № 2314-VIII [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2314-19#n25>

21. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Закон України від 1.07.2004 р. № 1952-IV [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>

22. Public easement. Definition. European Commission/ INSPIRE/ INSPIRE registry [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://inspire.ec.europa.eu/codelist/SupplementaryRegulationValue/4_1_PublicEasement

23. Про землеустрій. Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>

Литвиненко И.В.,
Киевский национальный университет строительства и архитектуры

РОЛЬ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ СЕРВИТУТОВ В ПРОСТРАНСТВЕННОМ ПЛАНИРОВАНИИ ТЕРРИТОРИЙ

В статье рассмотрены проблемы планирования территорий и роль земельных сервитутов в этом процессе. Отсутствие в украинском законодательстве категории «публичный земельный сервитут» создает ряд проблем при планировании и развитии территорий на всех уровнях – государственном, региональном и местном. Приведены примеры объектов инженерной инфраструктуры, для которых необходимо установление сервитутов и проблемы, возникающие без их установления. Рассмотрена роль сервитутов для Украины с исторической точки зрения и современные ситуации, в которых необходимо их установление.

Ключевые слова: публичный земельный сервитут, частный земельный сервитут, объекты инженерной инфраструктуры, зоны ограничений, градостроительная документация, планирование территорий.

Iryna Lytvynenko,
Kiev National University of Construction and Architecture

THE ROLE OF PRIVATE AND PUBLIC EASEMENTS IN SPATIAL PLANNING OF TERRITORIES

In the article are described a territory planning problems and role of easements in this process. The absence of category “public easements” in Ukraine legislation is created problems on all planning levels. There are examples of engineering and transport infrastructure are needs of easements establishing and some problems without easements and registration in Land Register and Property Register. Described situation needs establishing easements.

Key words: land parcel public easement, private easement, object of engineering infrastructure, restriction zones, town planning, planning of territory