



О.М. КОВТУН,  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Академія адвокатури України)

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

**Ключові слова:** охорона земель, програма використання земель, планування територій, районування земель, Генеральна схема планування.

Планування використання та охорони земель в Україні є найважливішою функцією державного управління у галузі земельних відносин, що визначає перспективи раціонального землекористування і являє собою діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, яка полягає у створенні та впровадженні перспективних програм (схем) використання й охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також у прийнятті на їх основі відповідних рішень [4, 495].

Основу законодавчого регулювання здійснення планування у сфері земельних відносин становлять: Конституція України від 28 червня 1996 р. (ст. 85, 116) [8], Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. (ст. 177—180) [5], Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. (ст. 6) [22], «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. [17], «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 р. [16], «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 року [23], «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. [20], «Про будівельні норми» від 5 листопада 2009 р. [14], «Про

загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» від 21 вересня 2000 р. [18], «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. [21], «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. [19], «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» від 14 жовтня 1994 р. [15] та ін.

На підзаконному рівні правові засади планування використання та охорони земель в Україні забезпечують: Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджені постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. [11]; Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001—2005 роки, затверджені указом Президента України від 30 травня 2001 р. [12]; Заходи щодо реалізації Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001—2005 роки, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2001 р. [3]; Концепція державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. [9]; Комплексна програма розвитку меліорації земель і поліпшення еко-

логічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 р. [6]; Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів, затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я від 19 червня 1996 року [1]; Порядок здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. [13]; Комплексний план заходів щодо реформування земельних відносин, дерегуляції та подолання корупції у цій сфері на 2009 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 р. [7] та ін.

А.М. Мірошніченко цілком обґрунтовано формами планування використання земель називає: 1) розробку та затвердження програм використання земель (державних, регіональних); 2) планування територій; 3) природно-сільськогосподарське районування земель [10, 338].

Наміри та потреби використання окремих територій, визначені у державних програмах економічного і соціального розвитку, інших державних програмах, схемах розвитку галузей економіки, передбачають необхідність значного збільшення територій природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення, а також житлової та громадської забудови з підвищенням ефективності використання земель населених пунктів, скорочення площі ріллі та виробничих територій (особливо під відкритими розробками, кар'єрами, шахтами, відповідними спорудами транспорту і зв'язку) з передачею вивільнених земель для інших видів використання [16].

Програми використання та охорони земель Земельний кодекс поділяє на загальнодержавні та регіональні (ст. 177—178) [5].

Вищенаведені приклади державних програм, що стосуються використання та

охорони земель [6; 11; 12] дозволяють визначити значну прогалину правового регулювання у цій сфері — відсутність Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р. (розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено лише Концепцію державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року (далі — Концепція) [9]).

У Концепції зазначається, що на сьогодні ситуація щодо володіння, користування і розпорядження землею залишається складною і такою, що вимагає невідкладного поліпшення. Найгострішими проблемами є: незавершеність процесів реформування економічних та правових відносин власності; недосконалість системи державного управління у сфері використання і охорони земель, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, нерозвинутість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, відсутність механізму економічного стимулювання використання і охорони земель. Роботи із запровадження раціонального землекористування проводяться досить повільно.

Відсутнє перспективне прогнозування розвитку земельних відносин, не визначена оптимальна модель сільськогосподарського землекористування. Низькою залишається ефективність використання земель у сільському господарстві через невизначеність системи регулювання земельних відносин, не завершено введення у повному обсязі в економічний оборот земельних ділянок та прав на них.

З огляду на зазначене існує нагальна потреба у розробленні та прийнятті Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року (далі — Програма).

Метою Програми є визначення та реалізація основних напрямів державної політики, спрямованих на удосконалення земельних відносин та створення сприятливих умов для сталого розвитку землекористування міських і сільських територій,

сприяння розв'язанню екологічних та соціальних проблем села, розвитку високоефективного конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва, збереження природних цінностей агроландшафтів [9].

Відповідно до законодавства України, планування територій здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні. Так, згідно зі ст. 5 Закону України «Про планування і забудову територій» [23] планування територій на загальнодержавному рівні полягає в розробленні Генеральної схеми планування території України (далі — Генеральна схема), якою передбачається раціональне використання території України, створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, охорони довкілля, охорони здоров'я населення, охорони пам'яток історії та культури, визначення державних пріоритетів розвитку систем розселення, виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури.

Генеральна схема повинна містити:

- аналіз стану використання території України та функціонування систем розселення;
- аналіз намірів та потреб використання окремих територій, визначених у загальнодержавних програмах соціального, економічного розвитку, інших державних програмах, схемах розвитку галузей економіки;
- аналіз санітарно-епідеміологічного та екологічного стану регіонів і реалізації відповідних цільових програм, а також аналіз заходів, спрямованих на поліпшення стану довкілля;
- аналіз диспропорцій використання територій;
- визначення територій за видами переважного використання;
- напрями вдосконалення систем розселення та сталого розвитку населених пунктів;
- комплекс заходів по її реалізації.

За рішенням Кабінету Міністрів України можуть розроблятися схеми планування окремих частин території України — кількох областей, узбереж Чорного та Азовського морів, міжнародних транспортних коридорів, прикордонних територій тощо.

Генеральна схема визначає пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі.

Використання території України характеризується значними диспропорціями, зокрема:

- надзвичайно високим, економічно та екологічно необґрунтованим рівнем господарського (передусім — сільськогосподарського) освоєння території;
- значними площами та низькою щільністю забудови виробничих територій;
- нераціональним розміщенням виробничих та житлових територій;
- малою часткою територій природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення;
- наявністю значних територій, використання яких законодавчо обмежується та вимагає спеціального охоронного режиму господарювання (територія радіаційного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, санітарно-захисні та охоронні зони підприємств промисловості, транспорту та зв'язку, об'єкти природно-заповідного фонду та історико-культурного призначення, курорти, річки, моря, озера, водосховища та інші водойми, водозабори);

- територіальною невідповідністю розміщення водоемних виробництв місцевим водним ресурсам.

Санітарно-епідемічний та екологічний стан території України, рівень природно-техногенної безпеки характеризується:

- деформованою структурою господарського комплексу при переважанні виробництв з ресурсозагратними, екологічно небезпечними технологіями та значним зношенням основних фондів;
- високим рівнем забруднення навколишнього природного середовища багатьох регіонів, недостатнім розвитком екологічної інфраструктури;
- наявністю значних територій, що зазнають постійного впливу небезпечних геологічних процесів.

Внаслідок цього територія України відзначається надмірним техногенним навантаженням на довкілля, високим ступенем його забруднення та природно-техногенної безпеки.

До недоліків функціонування систем розселення належать:

- неузгодженість соціального, економічного, містобудівного та екологічного аспектів розвитку населених пунктів та прилеглих територій;
- надмірна концентрація населення і виробництва у великих містах;
- уповільнений розвиток більшості середніх і малих міст, селищ та сіл;
- ексцентричне територіальне розташування більшості обласних центрів, недостатній розвиток у центрах внутрішньообласних систем розселення (особливо міжрайонних, районних) об'єктів соціально-культурного обслуговування населення прилеглих територій та транспортних зв'язків, що не дає змоги забезпечити створення для кожного громадянина (незалежно від місця його проживання) рівних умов доступності до цих об'єктів;

- недостатній рівень розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури населених пунктів.

Основною причиною цих недоліків є відсутність науково обґрунтованої загальнодержавної стратегії ефективного використання території країни [16].

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про планування і забудову територій» [23] планування територій на регіональному рівні полягає у розробленні та затвердженні схем планування територій Автономної Республіки Крим, областей, районів, регулюванні використання їх територій, ухваленні та реалізації відповідних рішень про дотримання містобудівної документації відповідно до закону.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні ради в межах своїх повноважень приймають рішення про розроблення схем планування територій відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також їх окремих частин.

У схемах планування територій на регіональному рівні визначаються заходи реалізації державної політики та враховуються державні інтереси під час планування цих територій, їх історичні, економічні, екологічні, географічні і демографічні особливості, етнічні та культурні традиції.

Планування територій на місцевому рівні згідно зі ст. 10 Закону України «Про планування і забудову територій» забезпечується відповідними місцевими радами та їх виконавчими органами, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідно до їх повноважень, визначених законом, і полягає у розробленні та затвердженні генеральних планів населених пунктів, схем планування територій на місцевому рівні та іншої містобудівної документації, регулюванні використання їх територій, ухваленні та реалізації відповідних рішень про дотримання містобудівної документації.

Розроблення, погодження та експертиза містобудівної документації проводяться згідно з встановленими держав-

ними стандартами, нормами та правилами в порядку, визначеному законодавством.

Містобудівна документація затверджується відповідною місцевою радою з визначенням строку її дії та переліку раніше прийнятих рішень, що втрачають чинність, а також тих рішень, до яких необхідно внести відповідні зміни.

Зміни до містобудівної документації вносяться рішенням ради, яка затвердила містобудівну документацію, після погодження з відповідним спеціально уповноваженим органом з питань містобудування та архітектури.

Різновидом територіального планування є зонування земель, що здійснюється в межах населених пунктів. Ч. 3 ст. 180 Земельного кодексу України зазначає, що зонування земель здійснюється відповідно до закону. Отже, розробка та прийняття За-

кону України «Про зонування земель» є сьогодні нагальною необхідністю, зважаючи на те, що авторитетні юристи-науковці (зокрема, В.М. Єрмоленко) вважають за доцільне цільове призначення землі замінити принципом зонування, який набуває все більшого розповсюдження у розвинутих зарубіжних країнах [2, 28].

Отже, дослідження правових засад планування використання та охорони земель в Україні дозволило визначити деякі прогалини правового регулювання у цій сфері, найбільш вагомими з яких є відсутність Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р. та Закону України «Про зонування земель», що мають стати важливими елементами системи правового регулювання засад планування використання та охорони земель.

### Список літератури:

1. Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів. Затверджено наказом Міністерства охорони здоров'я від 19 червня 1996 року // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
2. Єрмоленко В.М. Проблемні питання цільового призначення земель / В.М. Єрмоленко // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 9—10 жовтня 2009 року / за заг. ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. — Харків: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009.
3. Заходи щодо реалізації Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001—2005 роки. Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2001 року // Офіційний вісник України. — 2001. — № 39. — Ст. 1775.
4. Земельне право України: підручник / за ред. О.О. Погрібного та І. І. Каракаша. — Вид. 2, перероб. і доп. — К.: Істина, 2009. — 600 с.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Офіційний вісник України. — 2001. — № 46. — Ст. 2038.
6. Комплексна програма розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010 р. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 року // Офіційний вісник України. — 2000. — № 46. — Ст. 2003.
7. Комплексний план заходів щодо реформування земельних відносин, дерегуляції та подолання корупції у цій сфері на 2009 рік. Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 року // Урядовий кур'єр. — 2009. — 10 червня. — № 101.
8. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
9. Концепція державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 51. — Ст. 1760.

10. *Мірошніченко А.М.* Земельне право України: підручник / А.М. Мірошніченко — К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. — 712 с.
11. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Затверджено постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року // Вісник Верховної Ради України. — 1998. — №38—39. — Ст. 248.
12. Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001—2005 роки. Затверджено Указом Президента України від 30 травня 2001 року // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 986.
13. Порядок здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 року // Офіційний вісник України. — 2004. — № 21. — Ст. 1429.
14. Про будівельні норми. Закон України від 5 листопада 2009 року // Урядовий кур'єр. — 2009. — 9 грудня. — № 229.
15. Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування. Закон України від 14 жовтня 1994 року // Вісник Верховної Ради України. — 1994. — № 46. — Ст. 411.
16. Про Генеральну схему планування території України. Закон України від 7 лютого 2002 року // Вісник Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — Ст. 204.
17. Про державні цільові програми. Закон України від 18 березня 2004 року // Вісник Верховної Ради України. — 2004. — № 25. — Ст. 352.
18. Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000—2015 роки. Закон України від 21 вересня 2000 року // Офіційний вісник України. — 2000. — № 43. — Ст. 1817.
19. Про землеустрій. Закон України від 22 травня 2003 року // Вісник Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.
20. Про основи містобудування. Закон України від 16 листопада 1992 року // Вісник Верховної Ради України. — 1992. — № 52. — Ст. 683.
21. Про охорону земель. Закон України від 19 червня 2003 року // Вісник Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.
22. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25 червня 1991 року // Вісник Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
23. Про планування і забудову територій. Закон України від 20 квітня 2000 року // Вісник Верховної Ради України. — 2000. — № 31. — Ст. 250.

### РЕЗЮМЕ

Стаття посвячена дослідженню правових основ планування використання і охорони земель в Україні. Автором виділяються і досліджуються елементи системи правового регулювання в цій сфері, аналізуються проблеми.

### SUMMARY

The article is devoted research of legal frameworks of planning of the use and guard of earths in Ukraine. Selected an author and probed elements of the system of the legal adjusting in this sphere, problems are analysed.

*Рекомендовано кафедрою кримінального та адміністративного права*

*Подано 22.01.10*