



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

ФОРМИ ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Ключові слова: *планування використання, програма використання, планування територій, районування земель, зонування земель, планування території України.*

У системі управління земельними ресурсами будь-якої країни планування використання та охорони земель є найважливішою функцією, що визначає перспективи раціонального природокористування. Воно є засобом реалізації земельної політики держав, а також узгодженості національних, регіональних та місцевих інтересів щодо раціонального використання земель та їхньої охорони.

Визначення терміна «планування використання та охорони земель» законодавство України не містить. У вітчизняній правничій думці під плануванням використання земель розуміється діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, що полягає у створенні та втіленні перспективних програм (схем) використання та охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також в прийнятті та реалізації на їх основі відповідних рішень [2, 495].

У розвинутих зарубіжних країнах розрізняють три різновиди (форми) планування використання та охорони земель: просторове (територіальне), міське, ландшафтне.

Просторове планування не є сферою містобудівної діяльності, а вирішує

питання організації всього простору на значних територіях, де поселення займають лише незначну частину. За допомогою просторового планування вирішуються питання розвитку землекористування у поєднанні з основними напрямками економічного росту, міграцією населення, вимогами охорони довкілля, поліпшення соціальної інфраструктури.

Міське планування використання та охорони земель спрямоване на організацію раціонального землекористування у поселеннях, регулювання планування і забудови міських територій, та, в кінцевому підсумку, на видачу дозволів на будівництво.

Ландшафтне планування забезпечує перш за все раціональне використання земель та їхню охорону на сільських територіях, сприяючи реалізації природоохоронних і соціально-економічних завдань в аграрному секторі економіки.

Різновидами (формами) планування використання земель в Україні є розробка і затвердження програм використання та охорони земель; планування територій; природно-сільськогосподарське районування земель.

Розробка і затвердження програм використання та охорони земель. Основу законодавчого регулювання розробки і затвердження програм використання та охорони земель становлять Конституція

України (ст. 85, 116) [5], Земельний кодекс України (далі — ЗК) (ст. 177—180) [3], Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 6) [16], «Про державні цільові програми» [12].

Згідно зі ст. 177 ЗК [3] загальнодержавні програми використання та охорони земель розробляються з метою забезпечення потреб населення і галузей економіки у землі та її раціонального використання і охорони. Загальнодержавні програми використання та охорони земель розробляються відповідно до програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку України. Загальнодержавні програми використання та охорони земель затверджуються Верховною Радою України.

Як приклади загальнодержавних програм, що стосуються використання та охорони земель, можемо навести наступні: Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджені постановою Верховної Ради України [8]; Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001—2005 роки, затверджені указом Президента України [9]; Комплексна програма розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України [4] та ін.

Наведені приклади державних програм, що стосуються використання та охорони земель, дозволяють визначити значну прогалину правового регулювання у цій сфері — відсутність Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року (розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено лише Концепцію державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року (далі — Концепція) [6]).

У Концепції зазначається, що на сьогоднішній ситуація щодо володіння, користування і розпорядження землею залишається складною і такою, що вимагає невід-

кладного 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.

Регіональні програми використання та охорони земель розробляються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями і затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим та обласними радами. Програми використання та охорони земель міст Києва і Севастополя розробляються Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями та затверджуються відповідними радами (ст. 178 ЗК). Прикладом регіональної програми використання та охорони земель є Програма використання та охорони земель міста Києва на 2006—2010 роки, затверджена рішенням Київської міської ради [18].

Планування територій реалізується органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування шляхом планування та здійснення системи заходів щодо забезпечення ефективного комплексного управління земельними ресурсами, а також поглиблення земельної реформи на засадах сталого розвитку міст [7, 72]. При плануванні території враховуються новітні

вимоги до її використання, пов'язані з підвищенням ролі людського фактора, безпечного для життя і здоров'я людини довкілля, розбудови громадянського суспільства.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про планування та забудову територій» [17], планування територій — це процес регулювання використання територій, який полягає у створенні та впровадженні містобудівної документації, ухваленні та реалізації відповідних рішень. Територія — частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними і створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами.

Планування територій здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

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 розробляється Кабінетом Міністрів України з урахуванням затверджених схем планування територій на регіональному рівні та подається на затвердження Верховній Раді України. Генеральну схему затверджено Законом України «Про Генеральну схему планування території України» [11].

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. Вер-

ховна 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 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 провадяться згідно з встановленими державними 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.

Схемами планування територій на місцевому рівні в разі необхідності може визначатися доцільність розроблення генеральних планів окремих населених пунктів.

Генеральний план міста як один із основних видів містобудівної докумен-

тації визначає основні напрями використання земель у межах міст для житлового будівництва і громадської забудови, благоустрою і розміщення місць відпочинку населення, розвитку інженерної і транспортної мереж, розміщення комунальних, соціальних об'єктів, збереження ландшафтно-рекреаційних зон та історико-культурної спадщини міст. Цей документ визначає принципи рішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території міста, а саме: потреби в територіях для забудови та іншого використання; потреби у зміні меж міста, черговість і пріоритетність забудови; межі функціонування зон, пріоритетні та допустимі види використання та забудови територій; планувальну структуру та просторову композицію забудови міста, містобудівні заходи щодо поліпшення екологічного і санітарно-гігієнічного стану; території, які мають будівельні, санітарно-гігієнічні, природоохоронні та інші обмеження їх використання тощо. Наприклад, рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 року був затверджений Генеральний план міста Києва на період до 2020 року [13].

Зонування є різновидом територіального планування, здійснюється у межах населених пунктів. При зонуванні земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови (ст. 180 ЗК) [3].

Зонування реалізується при затвердженні місцевих правил забудови, що складаються із текстової частини та графічної частини — плану зонування. На плані зонування встановлюється поділ території населеного пункту на зони з допустимими та переважними видами використання земельних ділянок. На плані зонування не допускається відображення елементів, які можуть перешкоджати вільному доступу до цього плану. План зонування та перелік переважних і допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок розробляються для всієї території насе-

леного пункту або окремої його частини (ст. 22 Закону України «Про планування і забудову територій») [17].

Ч. 3 ст. 180 ЗК [3] **зазначає**, що зонування земель здійснюється відповідно до закону. Отже, розробка та прийняття Закону України «Про зонування земель» є сьогодні нагальною необхідністю, зважаючи на те, що авторитетні юристи-науковці вважають за доцільне цільове призначення землі замінити принципом зонування, який набуває все більшого розповсюдження у розвинутих зарубіжних країнах [1, 28].

Природно-сільськогосподарське районування земель — це поділ території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур (ч. 1 ст. 179 ЗК) [3].

Природно-сільськогосподарське районування земель є основою для оцінки земель і розроблення землевпорядної документації щодо використання та охорони земель. Використання та охорона сільськогосподарських угідь здійснюються відповідно до природно-сільськогосподарського районування.

Основи правового регулювання здійснення природно-сільськогосподарського районування закріплено ст. 179 ЗК [3], ст. 39 Закону України «Про землеустрій» [14], ст. 26 Закону України «Про охорону земель» [15], Постановою Уряду України «Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, прогієрозійного та інших видів районування (зонування) земель» [10].

Підводячи підсумок, зазначимо, що різновидами (формами) планування використання земель в Україні є розробка і затвердження програм використання та охорони земель; планування територій; природно-сільськогосподарське районування земель. З метою підвищення ефективності реалізації цих форм планування використання земель нагальною є розробка та прийняття Закону України «Про зонування земель» та Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року.

Список літератури:

1. *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 р. / за заг. ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. — Харків: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009.
2. Земельне право України: підручник / за ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К.: Істина, 2009. — 600 с.
3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Офіційний вісник України. — 2001. — № 46. — Ст. 2038.
4. Комплексна програма розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010 року. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 року // Офіційний вісник України. — 2000. — № 46. — Ст. 2003.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
6. Концепція державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 року // Офіційний вісник України. — 2001. — № 51. — Ст. 1760.
7. *Кубах С.М.* Організація територіального планування на сучасному етапі розвитку земельних відносин / С.М. Кубах // Землепорядний вісник. — 2001. — № 4.
8. 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 // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 38—39. — Ст. 248.
9. 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.
10. 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.
11. Про Генеральну схему планування території України. Закон України від 7 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — Ст. 204.
12. Про державні цільові програми. Закон України від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 25. — Ст. 352.
13. Про затвердження Генерального плану міста Києва та проекту планування його приміської зони на період до 2020 року: Рішення Київської міської ради від 28 березня 2002 року № 370/1804 / [Електронний ресурс] // Офіційний інтернет-сайт Київської міської ради <http://kmr.gov.ua/decreed.asp>
14. Про землеустрій. Закон України від 22 травня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.
15. Про охорону земель. Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.
16. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
17. Про планування і забудову територій. Закон України від 20 квітня 2000 року. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 31. — Ст. 250.

18. Програма використання та охорони земель міста Києва на 2006-2010 роки, затверджена рішенням Київської міської ради від 21 грудня 2006 р. № 485/542 / / [Електронний ресурс] // Офіційний інтернет-сайт Київської міської ради. — Режим доступу: <http://kmr.gov.ua/decreee.asp>

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена исследованию правовых форм планирования использования и охраны земель в Украине. Автором исследуются разработка и утверждение программ использования и охраны земель, планирование территорий и природно-сельскохозяйственное районирование земель.

SUMMARY

The article is sacred to research of legal forms of planning of the use and guard of earths in Ukraine. An author is investigate development and claim of the programs of the use and guard of earths, planning of territories and naturally-agricultural districting of earths.

*Рекомендовано кафедрою адвокатської майстерності
та міжнародної юридичної практики*

Подано 15.06.10