

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Корпсов С. М. Право государственной социалистической собственности в СССР. — М.: Изд-во МУ, 1964. — С. 135.
3. Егорова П. Д. Тезисы // Право собственности в СССР / Под ред. Ю. К. Толстого, В. Ф. Яковлева. — М., 1989. — С. 210.
4. Суханов Е. А. Лекции о праве собственности. — М.: Юрид. лит., 1991. — С. 105.
5. Азімов Ч. Попяття і зміст приватного права // Вісник Академії правових наук України. — Х., 1998. — № 3 (14). — С. 50–58.
6. Чубуков Г. В., Погребной А. А. Земельная подвижность: сделки, правовое регулирование: Учеб. пособие. — М., 1997. — С. 94.
7. Гуревський В. К. Право власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення: Монографія. — О.: Астропринт, 2000. — С. 72.
8. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.
9. Разметаев С. В. Право собственности на природные ресурсы в Украине. — Х., 1995. — С. 35.
10. Вівчаренко О. А. Право власності на землю в Україні: актуальні проблеми. — Івано-Франківськ, 1998. — С. 84.
11. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. — Х.: Кодекс, 1998. — С. 125.
12. Яковлева Е. Половинчатое решение вопроса о земле // Известия. — 1992. — № 8. — С. 5.
13. Ховронюк М., Росоха Ю. Право власності є непорушним? // Предпринимательство, хозяйство и право. — 1998. — № 2. — С. 16–21.

УДК 349.414:332.334

*Є. О. Іванова***ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ
ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ У МІСТАХ**

За сучасних умов, коли більшість населення нашої країни зосереджена у містах, дотримання раціональної планувальної організації території є особливо актуальним. Шляхом раціональної планувальної організації території, узгодженого взаємного розміщення об'єктів будівництва формуються умови для праці, побуту та відпочинку населення, організації виробництва, збереження та поліпшення навколишнього середовища [1].

При плануванні території враховуються новітні вимоги до її використання, пов'язані з підвищенням ролі людського фактора, безпечною для життя і здоров'я людини довкілля, розбудови громадянського суспільства. Цим обумовлена пріоритетність не тільки соціальних і екологічних критеріїв, але й завдань збереження природної і культурної самобутності територій, яка розглядається як потужний ресурс їх розвитку, засіб підвищення протидії глобалізаційним тенденціям тиражування одноманітних форм організації простору [2].

Вказаним питанням в юридичній літературі приділялася певна увага. Окремі питання ставились і розроблялись у роботах В. П. Балезина, Г. А. Аксененка, А. М. Третьяка, Т. Л. Поплавської, І. І. Каракаша та інших вітчизняних вчених. Сьогодні у зв'язку з законодавчою неврегульованістю багатьох питань,

що виникають при плануванні використання земель житлової та громадської забудови у містах, ціллю дослідження став розгляд правових засад планування використання цих земель у містах.

Планування використання земель вперше виникло у західних країнах. Так, у Німеччині планування території міст здійснюється з 1900 року, у Великобританії перший нормативний акт про планування був прийнятий у 1909 році. У Франції питання планування використання земель міст первісно були урегульовані у 1919 році. В юридичній літературі відзначається, що земельне законодавство першої половини ХХ ст. вносить істотні зміни у правовий режим землі. Наприклад, територіально влаштоване планування спочатку поступово охоплює усю територію міст, а потім розповсюджується на територію цілих країн [3].

У нашій країні планування використання земель поступово впроваджувалося у життя з 20-х років ХХ ст. Більшого розвитку набуло планування земель міст і селищ. Уже в 1926 році планування міських земель здійснювалося на підставі спеціального нормативного правового акта — постанови ВЦК і СНК РРФСР від 4 жовтня 1926 року «Об обязанности для городских поселений и поселков иметь планы и проекты планировки» [4].

Використання земель житлової та громадської забудови у містах характеризується своїми особливостями. Воно здійснюється на планових засадах, тобто згідно з генеральним планом населеного пункту, іншою містобудівною документацією, планом земельно-господарського устрою з дотриманням державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови.

Вимоги, що ставляться до зазначених документів, передбачені не в земельному законі, а у містовпорядно-планувальних законах. Найбільш важливими серед них є закони від 16 листопада 1992 року «Про основи містобудування», від 20 квітня 2000 року «Про планування і забудову територій», від 7 лютого 2002 року «Про Генеральну схему планування території України» та деякі інші.

Відповідно до ст. 17 Закону «Про основи містобудування» містобудівна документація являє собою текстові та графічні матеріали, якими регулюються планування, забудова та інше використання територій. У ст. 11 Закону «Про планування і забудову територій» передбачається, наприклад, розробка і затвердження схеми планування забудови територій на місцевому рівні, що визначає потреби у зміні меж населених пунктів для розширення земельних площ для вирішення містобудівних завдань, зонування територій та планування структури їх використання, а також доцільність розробки генеральних планів окремих населених пунктів.

Планування, забудова та інше використання територій є одними з головних напрямів містобудівної діяльності. Під плануванням міст розуміється певна організація території, яка передбачає розміщення на землях міст функціонально пов'язаних між собою різних елементів господарства, житла, культурно-побутових установ та інших об'єктів. Планування визначає цільове призначення земель поселень. Забудова — це безпосереднє здійснення будівництва у встановленому порядку. Порядок регулювання забудови часто називають правилами

ми забудови. У зв'язку з тим, що планування може бути втілене у дійсність тільки через забудову, планування і забудова органічно пов'язані між собою і впливають один на одного. Часто «планування і забудова» застосовуються для позначення єдиного процесу, який починається зі складання проекту планування і закінчується забудовою [5].

Існує інша точка зору, яка заперечує об'єднання планування і забудови у єдиний процес. Її дотримується Б. В. Єрофеев, який стверджує, що у населених пунктах планування земель є формою організації (устрою) земельної території, тобто забезпечення порядку забудови земель, архітектури забудови, характеру споруд, а забудова — реалізація цих планів шляхом освоєння земель (будівництва на цих землях, експлуатація останніх). Наприклад, планування району може бути закінчено, а забудова здійснюється через декілька років чи взагалі не здійснюється у зв'язку зі зміною умов. З правової точки зору планування у кінцевому підсумку пов'язано з наданням земельних ділянок. Для цього уточнюються межі ділянки, визначається її цільове призначення, права та обов'язки майбутніх землекористувачів та державних органів. Іншими словами, планування визначає правовий режим земельних ділянок. Збудова же свідчить про встановлення такого режиму по відношенню до вказаних ділянок [6]. Отже, збудові земель у містах завжди передує планування, яке здійснюється у цих місцях.

Планування і забудова земель міст здійснюється на основі таких принципів: збереження і використання цінних природних ресурсів; дотримання нормативів гранично допустимих рівнів екологічного навантаження на природне середовище територій з врахуванням потенціальних його можливостей; виділення ландшафтно-рекреаційних територій і заборона на них господарського та іншого будівництва, що перешкоджає використанню даних зон за їх прямим призначенням; дотримання санітарних нормативів; встановлення санітарно-захисних зон для охорони водойм, джерел водопостачання, курортних, лікувально-оздоровчих зон, населених місць та інших територій від забруднення і шкідливих впливів [7].

На даний час питання планування території міста регулюються Законом «Про планування і забудову територій», згідно з яким планування територій — це процес регулювання використання територій, який полягає у створенні та впровадженні містобудівної документації, ухваленні й реалізації відповідних рішень. При такому підході у зазначеному Законі визначені завдання планування територій, організація, поділ на рівні тощо. Таким чином, був законодавчо встановлений простір планування території міст, який, на жаль, обмежується тільки містобудівною політикою. Містобудівна документація за своєю сутністю не може навіть у містах врахувати всі аспекти соціально-економічного значення території міст, в тому числі її головного й визначального ресурсу — землі.

Чинне законодавство залежно від значимості визначає планування територій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, яке здійснюється відповідними органами державної влади і місцевого самоврядування. Кожний із них зорієнтований на певні рівні адміністративно-територі-

ального устрою. Планування та забудова окремих земельних ділянок, які належать їх власникам на праві власності чи на праві користування, здійснюються їх власниками чи користувачами у встановленому законом порядку.

Згідно зі ст. 5 Закону «Про планування і забудову територій», планування територій на загальнодержавному рівні полягає в розробленні Генеральної схеми планування території України. В 2001 році вона була розглянута і схвалена Кабінетом Міністрів України, а 7 лютого 2002 року затверджена Верховною Радою України, яка прийняла Закон «Про Генеральну схему планування території України» [8].

Головною ціллю генеральної схеми є забезпечення на державному рівні раціонального використання територій України і визначення державних пріоритетів розвитку систем розселення, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, національної екомережі. У цьому законі максимально враховані економічні, географічні, природно-кліматичні переваги території України, визначені основні стратегічні напрями планування територій України і види державного використання території України. Законом «Про Генеральну схему планування території України» передбачається збільшення площі земель для розвитку житлової та громадської забудови, у першу чергу, за рахунок підвищення ефективності використання земель населених пунктів.

Таким чином, у відповідності до ст. 5 Закону «Про основи містобудування» однією з вимог до містобудівної діяльності є розробка містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів згідно з вихідними даними на проектування, з дотриманням державних стандартів, норм і правил, регіональних і місцевих правил забудови. У найзагальніших рисах містобудування можна визначити як багатогранну діяльність, спрямовану на комплексну організацію матеріально-просторового середовища суспільної діяльності в населених пунктах. Містобудівна документація є основою для: вирішення питань раціонального використання територій, регулювання розселення; підготовки обґрунтованих пропозицій по встановленню та зміні меж населених пунктів; підготовки вихідних даних для розробки документації земельного устрою; вирішення питань по розміщенню і проектуванню нового будівництва, здійснення реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів містобудування; вирішення питань щодо вибору, вилучення (викупу), надання у власність чи користування земель для містобудівних потреб. Розробка містобудівної документації здійснюється проектними організаціями, колективами спеціалістів, окремими фахівцями, які мають ліцензії на виконання відповідних робіт, що видаються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. До містобудівної документації належать: генеральний план міста, схема планування території, детальний план території тощо.

Сьогодні у багатьох містах України використання земель здійснюється у відповідності до містобудівної документації, яка була розроблена за часів виключно державної власності на землю, а землекористування здійснювалось безкоштовно. У сучасних умовах у зв'язку з проведенням земельної реформи ситуація змінилася: розроблена до прийняття нині існуючого земельного за-

конодавства містобудівна документація та її основний елемент — генеральний план міста за своїм змістом, завданням і спрямованістю вже не можуть виконувати роль документа, який регулює використання земель міста.

Між генеральним планом і конкретною управлінською діяльністю земельними ресурсами лежить неупорядковане правове поле, що не відповідає новим нормам земельних відносин, які формуються на базі державної, комунальної і приватної власності на землю. Крім того, внаслідок відсутності достовірної земельно-кадастрової і містобудівної документації потенційний інвестор позбавлений необхідної йому інформації для обґрунтованого формування своїх намірів щодо найефективніших капіталовкладень в землю, і це є гальмом для економічного розвитку території в цілому [9].

Встановлення ринкових відносин у питаннях використання землі та нерухомості в Україні, створення стабільно функціонуючого ринку землі, який повинен забезпечити ефективне, динамічне та сприятливе середовище для життя, необхідність стимуляції інвестицій в міське господарство та об'єкти нерухомості зумовлюють введення відповідних змін в політику містобудування та в систему документації з територіального планування та містобудування.

Сьогодні за наявності великої кількості містобудівної документації дуже складно усвідомити вимоги земельно-правових норм щодо використання земель житлової та громадської забудови у містах. Правовий статус цих земель визначений зараз не на законодавчому рівні, а саме на «документальному», що неминуче призведе до розширення будівництва у прибережних смугах, рекреаційних скверах та інших екологічно привабливих земельних територіях міст [10]. Проектно-планувальна документація органів архітектури прямо не орієнтована на вирішення проблем землекористування, хоча саме в ній встановлюються соціально-економічні пріоритети подальшого розвитку території. Тому важливо удосконалити існуючу модель структури землекористування, поклавши в основу оптимізації органічне сполучення нормативно-законодавчого і економічного підходів.

Література

1. Поплавська Т. Л. Економіко-правові аспекти містобудівництва та землевпорядкування в сучасних умовах // Економіка та право. — 2001. — № 1. — С. 27.
2. Генеральна схема планування території України. — К.: Дніпромісто, 2000.
3. Аксенов Г. А., Кикоть В. А., Фомина Л. П. Критика современных буржуазных аграрно-правовых теорий. — М., 1972. — С. 160–163.
4. СУ РСФСР. — 1926. — № 65. — Ст. 512.
5. Балезин В. П. Правовой режим земель городской застройки. — М.: Госгиздат, 1963. — С. 74.
6. Ерофеев В. Г. Правовой режим земель городов. — М.: Юрид. лит., 1976. — С. 68.
7. Земельне право: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / За ред. В. І. Семчика та П. Ф. Кулишпа. — К.: ІнЮрс, 2001. — С. 309.
8. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 7 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — Ст. 204.
9. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами та реєстрація земель в Україні. — К., 1998. — С. 152–154.
10. Каракаш И. И. Правовой режим земель жилой и общественной застройки в городах по новому Земельному кодексу // Одесский регион. — 2000. — № 2. — С. 45.