

**ПРАВОВІ ОСНОВИ ПЛАНУВАННЯ ЗАБУДОВИ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ МІСТ
(ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ)**

Установлено, що планування забудови земель у межах міст відіграє основну роль в організації раціонального використання земель. Доводиться, що планування забудови земель міст є правовою формою конкретизації затвердженого в установленому порядку генерального плану міста. Містобудівна документація допомагає встановити правовий режим земель і земельних ділянок, призначених для містобудівних потреб.

Ключові слова: земельні відносини, планування, земельна ділянка, забудова земель, місто, містобудівні потреби, містобудівна документація.

Постановка проблеми. Розв'язання проблем планування забудови земель у межах міст має велике практичне значення і набуває все більшої актуальності. Землі, призначені для задоволення містобудівних потреб, є основою, місцем розміщення об'єктів житлової та громадської забудови, територіально-операційним базисом для нерухомих об'єктів. Саме тому планування містобудівної діяльності зумовлює необхідність забезпечення раціонального використання земель у межах міст. А це вимагає суворого дотримання встановлених законодавством вимог і порядку надання, використання й охорони цих земель. Необхідність планування забудови земель у межах міст зумовлена їх обмеженістю та високою вартістю. Тому особливої актуальності набуває подальше удосконалення містобудівного та земельного законодавства на основі науково обґрунтованих пропозицій і теоретичних розробок основних правових проблем у зазначеній галузі.

Ступінь наукової розробки проблеми. У вітчизняній науці земельного права України правовий режим земель у межах міст та інших населених пунктів досліджувався такими вченими-правознавцями, як Г. І. Балюк, В. К. Гуревський, І. І. Каракаш, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, В. В. Носік, В. І. Семчик, В. Д. Сидор, М. В. Шульга та ін. Проте досі наукові дослідження у сфері правового регулювання використання земель для містобудівних потреб носили фрагментарний характер. У науковому плані проблеми планування забудови земель у межах міст мало досліджені.

Завданням даної публікації є проведення комплексного аналізу земельного та містобудівного законодавства для визначення ролі планування забудови в організації раціонального використання земель у межах міст.

Виклад основного матеріалу. Статтею 14 Конституції України передбачено, що земля є національним багатством і перебуває під особли-

вою охороною держави. Право власності на землю гарантується державою, набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону [1].

Однією з правових форм забезпечення зазначених конституційних приписів щодо земель житлової та громадської забудови є планування. Як підкреслює С. О. Іванова, юридична природа планування та забудови земель житлової та громадської забудови зумовлена їх основним цільовим призначенням. З юридичного погляду це заснований на законі процес регулювання використання та забудови цих земель головне для житлового будівництва та громадської забудови, який передбачає розміщення на цих землях функціонально пов'язаних між собою різних елементів господарства, житла, культурно-побутових та інших об'єктів. Використання зазначеної категорії земель у містах здійснюється на планових засадах, тобто згідно з генеральним планом населеного пункту, іншою містобудівною документацією, планом земельно-господарського устрою та ін. На підставі аналізу сучасних правових форм регулювання планування та забудови земель у містах, визначена необхідність упорядкування їх юридичного змісту й узгодженості між собою в умовах реформування земельних відносин на ринкових засадах [2, с. 14].

Для кожного рівня планування використання земель характерні свої, об'єктивно зумовлені ступінь конкретизації та деталізації цілей, завдань і шляхів реалізації [3, с. 88]. Наприклад, відповідно до п. 1.3. ДБН Б. 1.1-6:2007. «Система містобудівної документації. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження схем планування території району», основними завданнями схеми планування території району є: визначення переважних напрямів використання території; обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням і визначення територій для містобудівних потреб; забезпечення раціона-

льного розселення та визначення напрямів сталого розвитку населених пунктів тощо [4, с. 1].

Установлений законодавством порядок прийняття містобудівної документації повинен передбачати проведення державної екологічної експертизи або іншу процедуру, що забезпечує відповідність містобудівної документації екологічним вимогам законодавства. Тому обґрунтованим вважаємо положення ч. 1 ст. 14 Закону України «Про екологічну експертизу», відповідно до якої проекти генеральних планів населених пунктів, схем районного планування підлягають державній екологічній експертизі [5]. Крім того, відповідно до п. 2. Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації» від 25 травня 2011 р. № 548, експертизі підлягає така містобудівна документація: Генеральна схема планування території України; схеми планування окремих частин території України; схеми планування території Автономної Республіки Крим, областей, районів; генеральні плани міст – після проведення громадських слухань їх проектів [6].

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» планування територій здійснюється на державному, регіональному та місцевому рівнях відповідними органами виконавчої влади, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування. Планування та забудова земельних ділянок здійснюється їх власниками чи користувачами в установленому законодавством порядку. Рішення з питань планування та забудови територій приймаються сільськими, селищними, міськими, районними, обласними радами та їх виконавчими органами, місцевими державними адміністраціями міст Києва та Севастополя в межах визначених законом повноважень з урахуванням вимог містобудівної документації. Нормативне регулювання планування та забудови територій, згідно зі ст. 9 даного Закону, здійснюється шляхом прийняття нормативно-правових актів, державних та галузевих будівельних норм, стандартів і правил, імплементації міжнародних кодів та стандартів. Державні будівельні норми, стандарти і правила розробляються і затверджуються центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури [7].

Відповідно до п. 1.1 ДБН А. 2.3-1-99* «Територіальна діяльність у будівництві. Основні положення», метою територіальної діяльності є створення умов для взаємоузгоджених дій

суб'єктів містобудівної діяльності, поєднання державних і місцевих інтересів та інтересів громадян у вирішенні питань комплексного розвитку територій [8, с. 1].

На сьогодні використання території України характеризується значними диспропорціями, зокрема: надзвичайно високим, економічно та екологічно необґрунтованим рівнем господарського освоєння території; значними площами та низькою щільністю забудови виробничих територій; нераціональним розміщенням виробничих і житлових територій; малою часткою територій природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення; наявністю значних територій, використання яких законодавчо обмежується та вимагає спеціального охоронного режиму господарювання.

Містобудівний процес в Україні набуває певної позитивної динаміки – для окремих адміністративних областей розроблено та погоджено комплексні програми оновлення містобудівної документації, розроблено Генеральну схему планування території України, прийнято закон про Генеральну схему планування території України, розпочато розробку Схем планування території адміністративних областей, визначено показники та ведеться моніторинг реалізації Генеральної схеми на місцях. Для більшості областей України розроблені та затверджені у відповідному порядку регіональні правила забудови території. Почалося оновлення генеральних планів міст України, розробляються місцеві правила їх забудови [9, с. 105].

Пріоритетними напрямками щодо сталого розвитку населених пунктів є раціональне використання територіальних ресурсів міст і приміських зон на основі реалізації планувальних моделей компактного поселення та використання ефективних адміністративно-правових механізмів регулювання землекористуванням; поліпшення екологічного та санітарно-гігієнічного стану населених пунктів тощо [10, с. 23].

В умовах реформування земельних відносин посилюється значення землемірно-технічних та організаційно-правових функцій землеустрою, що полягає у досконалому, достатньому за точністю визначенні місцеположення меж і розмірів земельних ділянок. Державно-правове забезпечення раціонального використання і охорони земель, а також реалізації суб'єктивних прав на землю громадянами, юридичними особами, державою і територіальними громадами передбачає обов'язкове виготовлення і затвердження землепорядної документації [11, с. 63].

Землевпорядні роботи в містах та інших населених пунктах передбачають: правове зонування міських земель; проведення інвентаризації земель; виявлення територіальних резервів і створення резервних земельних фондів; розробку проектів організації використання земель; розробку планів земельно-господарського устрою земель, які не підлягають забудові або тимчасово незабудованих земель; розробку проектів розмежування земель державної та комунальної власності; встановлення і закріплення в натурі (на місцевості) меж населених пунктів; формування земельних ділянок як об'єктів нерухомості; встановлення обмежень і обтяжень у використанні земель тощо [12, с. 100].

У ході розробки генерального плану міста необхідно забезпечити ефективність управління розвитком міських територій, оптимізацію містобудівної, земельної та інвестиційної політики, поліпшення транспортного обслуговування та екологічної ситуації, розвиток інженерної інфраструктури тощо. Невід'ємною частиною генерального плану населеного пункту є план земельно-господарського устрою цього населеного пункту. План земельно-господарського устрою території є достатньо гнучким та ефективним засобом нормативно-організаційного регулювання відносин у сфері міського землекористування.

До недоліків функціонування систем розселення Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 року відносить: неузгодженість соціального, економічного, містобудівного й екологічного аспектів розвитку населених пунктів і прилеглих територій; надмірна концентрація населення і виробництва у великих містах; уповільнений розвиток більшості середніх і малих міст, селищ і 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 [13].

Правовими засобами встановлення призначення територій у ході планування є: встановлення функціональних зон; установлення зон з особливими умовами використання територій; встановлення зон планованого розміщення об'єк-

тів капітального будівництва для суспільних потреб, організаційними заходами з реалізації яких є резервування і вилучення земельних ділянок. Відображення в документах територіального планування меж передбачених законодавством категорій земель можуть мати різні юридичні наслідки. Як правило, документи територіального планування не є документами, що встановлюють або змінюють межі категорій земель. Проте у випадку з межами земель населених пунктів затвердження документів територіального планування є одночасно і встановленням (змінюю) категорії земель. Було б доцільніше і з погляду теорії права, і з погляду зручності правозастосування уніфікувати ці норми, встановивши, що в документах територіального планування встановлюються межі всіх категорій земель.

Висновки. Підбиваючи підсумки, можна зазначити, що планування забудови земель в межах міст відіграє основну роль в організації раціонального використання земель, наданих для містобудівних потреб. Це пояснюється тим, що земельна ділянка на землях, наданих для містобудівних потреб, обслуговує будівлю, і в цьому відношенні його роль допоміжна. Дана особливість тягне за собою юридичний наслідок, який полягає в тому, що доля земельної ділянки визначається долею будівель і споруд. Планування забудови земель міст є правовою формою конкретизації затвердженого в установленому порядку генерального плану міста. Воно виступає в якості способу забезпечення найбільш ефективного і раціонального використання земель, наданих для містобудівних потреб. У містах планування земель являє собою форму організації земельної території, а забудова – форму реалізації цих планів шляхом освоєння земель, будівництва на цих землях, їх експлуатації.

Планування забудови територій міст та інших населених пунктів слід розглядати як перший етап визначення правового режиму земельних ділянок, визначених для містобудівних потреб, в ході якого визначається основне призначення територій. Документація щодо планування території, з одного боку, сприяє остаточному визначенню параметрів дозволеної забудови території населеного пункту, а з іншого – є інструментом формування земельних ділянок у межах забудованих або призначених для забудови земель.

Список літератури

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996

року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

2. Иванова Є. О. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України : Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. / Є. О. Иванова ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2007. — 18 с.

3. Дьомін М. М. Актуальні проблеми законодавчого забезпечення містобудування і землекористування в Україні / М. М. Дьомін // Містобудування та територіальне планування. – К., 2004. – Вип. 17. – С. 85-95.

4. ДБН Б. 1.1-6:2007. Система містобудівної документації. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження схем планування території району. — Затверджено Наказом Мінрегіонбуду України від 31 жовтня 2007 р. № 293; Чин. від 01.04.2008. — К.: Мінрегіонбуд України, 2008. — 18 с.

5. Про екологічну експертизу : Закон України від 9 лютого 1995 року № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

6. Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 548 // Урядовий кур'єр від 06.07.2011 р. – № 120.

7. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI // Голос України від 12.03.2011 р. – № 45.

8. ДБН А. 2.3-1-99* Територіальна діяльність у будівництві. Основні положення. – Затверджено Наказом Держбуду України від 30 вересня 1999 р. № 236 і введені в дію з 1 січня 2000. — К.: Держ. ком. буд-ва та архіт. України, 2004. — 13 с.

9. Долішній М. Стан, проблеми та шляхи вдосконалення містобудівної діяльності в Україні / М. Долішній, М. Габрель // Регіональна економіка. – 2003. – 14. – С. 104-110.

10. Плешкановська А. М. Функціонально-планувальна оптимізація використання міських територій. / А. М. Плешкановська. — К.: Ін-т Урбаністики, 2005. — 190 с.

11. Носік В. Правові питання державної землевпорядної експертизи / В. Носік // Право України. – 2003. – № 1. – С. 63-67.

12. Гетьманчик І. П. Деякі питання землекористування у містах та інших населених пунктах / І. П. Гетьманчик // Землевпорядна освіта, наука та виробництво: сьогодення та перспективи очима молодих вчених : Матер. наук.-практ. конф. – 2001. – С. 97-102.

13. Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 7 лютого 2002 року № 3059-III // Голос України від 02.04.2002 р. – № 61.

Стаття надійшла до редколегії 30 квітня 2013 року.

Рекомендована до опублікування у "Віснику" членом редколегії. С.Г. Меленком.

Yu.V. Kondratenko

The legal basis for the planning of building on cities land according (to the legislation of Ukraine)

Summary

Found that planning development land within cities plays a major role in the rational use of land. Proved that planning development of land building is a legal form of detail in the prescribed manner general plan of the city. City planning documentation helps to establish the legal status of the land and land plots designated for urban needs.

Key words: land relations, planning, land, development land, city, urban needs, urban planning documentation.

Ю.В. Кондратенко

Правовые основы планирования застройки земель в пределах городов (по законодательству Украины)

Аннотация

Установлено, что планирование застройки земель в пределах городов играет основную роль в организации рационального использования земель. Доказывается, что планирование застройки земель городов является правовой формой конкретизации утвержденного в установленном порядке генерального плана города. Градостроительная документация помогает установить правовой режим земель и земельных участков, предназначенных для градостроительных нужд.

Ключевые слова: земельные отношения, планирование, земельный участок, застройка земель, город, градостроительные потребности, градостроительная документация.