

## Порівняльне земельне та екологічне право

Правдюк Віталій Михайлович,

здобувач кафедри трудового, земельного та екологічного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

### Порівняльний аналіз правового забезпечення планування та зонування земель у деяких країнах Західної Європи та в Україні

На підставі порівняльного аналізу систем планування територій в країнах Західної Європи та норм українського законодавства зроблено висновок про необхідність реформування законодавства щодо планування територій та відмови від системи поділу земель України на категорії за цільовим призначенням.

**Ключові слова:** планування територій, цільове призначення, зонування.

Питання, пов'язані з правовим забезпеченням планування земель та поділу земель за цільовим призначенням, є дуже актуальними для України. Останнім часом значної гостроти набула проблема правих колізій у співвідношенні між законодавством про планування територій і земельним законодавством. З урахуванням того, що система поділу земель за цільовим призначенням була успадкована Україною з радянської системи права, яка базувалася на принципі виключної державної власності на землю, діюча система планування та зонування земель підлягає реформуванню. З огляду на це надзвичайно важливим є аналіз європейського досвіду регулювання аналогічних правовідносин. Використання порівняльно-правових методів дослідження європейської традиції земельного права при розробці законопроектів, спрямованих на реформи в українському законодавстві, безумовно, сприятиме інтеграції України до європейської спільноти.

Питання, пов'язані з історичною еволюцією європейського права, та порівняльно-правовий аналіз законодавства країн Європи, ЄС та України були об'єктом дослідження багатьох науковців. Серед учених, що займалися зазначеними питаннями, можна назвати Л. В. Голяка, А.С. Довгерта, П. Ф. Мартиненка, А. М. Мірошніченка, В. В. Носіка, В. Ф. Опришка, Ю. С. Шемшученка та ін. Проте в Україні відсутні ґрунтовні дослідження, присвячені правовому регулюванню планування територій в нових економічних та історичних умовах. Об'єктивно виникла необхідність формування нових підходів до існуючих проблем.

У розвинених країнах Європи режим земельних ділянок визначається за допомогою територіального планування, яке виникло еволюційно, як потреба обмежити право власності в інтересах громади і суспільства. В Західній Європі перші спроби ввести певні обмеження землевласників починають з'являтися ще в часи Середньовіччя [1, 65]. Поступово на нормативному рівні вводились обмеження щодо використання земельних ділянок зі спеціальним статусом (земельні ділянки, на яких знаходились історичні пам'ятки [2, 12–15], або обмеження щодо використання прибережних смуг рік та морів [3, 52–61]. Наявність таких обмежень завжди мала чітко визначений територіальний характер і не супроводжувалася поділом усіх земель за видом використання.

Новий етап розвитку правового регулювання планування територій пов'язаний з Промисловою революцією XIX ст., коли неконтрольована будівельна діяльність одних приватних суб'єктів стала завдавати відчутних збитків нерухомій власності інших. Особливою інтенсивністю відзначався промисловий ріст у Німеччині, тому саме в цій країні з'явилися перші нормативні акти в галузі планування та зонування земель. У 1891 р. уряд Пруссії прийняв Закон про зонування, згідно з яким містам надавалися повноваження щодо поділу території міст на кілька секторів та підсекторів з обмеженнями по забудові деяких з них. Центральна частина міста (*Altstadt*) не підлягала масовій забудові, але в ній виділялися певні ділянки із непридатними будинками, що рекомендувалися до знесення та/або реконструкції. Зовнішня частина міста поділялася, в свою чергу, на підсектори: територіально-внутрішній, зовнішній та сільський, за функціональним призначенням — житловий, промисловий та змішаного призначення [4, 9]. Логічним при цьому виглядає покладення повноважень по введенню обмежень у використанні земель саме на місцеві муніципальні органи, які мали найбільш достовірну інформацію про стан використання земель на території того чи іншого населеного пункту.

Остаточно система зонування та планування територій у Німеччині була врегульована прийнятим у 1960 р. Містобудівним кодексом ФРН (*Baugesetzbuch*) [5]. Згідно із зазначеним законом до повноважень федеральних органів належить лише визначення «правил гри»: кожні два роки Міністерство транспорту, будівництва та розвитку міст повинно оновлювати *Baugesetzbuch*, в якому визначаються принципи та процедури планування та забудови. Безпосередньо міське і сільське планування здійснюється на рівні місцевих адміністративних одиниць — общин [6].

Першим загальнонаціональним законом про планування територій в Європі став Британський Планувальний акт 1909 р. (*Housing, Town Planning Act*), доповнений актами 1919, 1923 та 1932 рр. Зазначені закони надали органам місцевого самоврядування право розробляти схеми планування населених пунктів з обмеженнями по певних видах забудови для конкретних ділянок [2, с. 36–38]. Сучасна система законодавства про пла-

нування територій у Великобританії була введена Актом про міське і сільське планування 1947 р. (*Housing, Town Planning Act*) [7, с. 161], що передбачав неможливість здійснення нового будівництва на земельних ділянках без дозволу місцевих органів з планування, які, в свою чергу, надавали такі дозволи, керуючись існуючими планувальними схемами із зазначеними зонами населеного пункту [7, с. 162].

У Франції ще в XIX ст. вводилися певні регуляторні акти щодо розміщення будівель на земельній ділянці. У 1957 р. був прийнятий Кодекс планування міських територій (*Code de l'urbanisme*), пізніше був також прийнятий Кодекс планування сільських територій (*Code rural*). Якщо актами 50–60-х років XX ст. було передбачено централізацію діяльності із зонування та планування територій, то з прийняттям акту про децентралізацію планування в 1982 р. багато повноважень були віддані місцевим муніципалітетам [8, с. 146].

Нині в більшості країн Європи склалася дворівнева система планування територій. Плани першого рівня, як правило, визначають загальні тенденції освоєння та забудови територій, щільність забудови, необхідні комунікації і т. ін. У Німеччині такі плани називаються планами використання території (*Flächennutzungsplan* або *F-plan*) [6], у Великобританії — структурними планами [9, с. 94–95], у Франції — директивними схемами [8, с. 147], у Швеції — генеральними планами [8, с. 245]. Документи другого рівня визначають обов'язкові вимоги щодо забудови тих чи інших зон. У Німеччині вони називаються планами забудови (*Bebauungsplan* або *B-plan*) [6], у Великобританії — місцевими планами [7, с. 94], у Франції — планами використання території [8, с. 146], в Швеції — детальними планами [8, с. 247].

Дедалі поширенішими в світі стають спеціальні зони зі спрощеним порядком планування та використання земельних ділянок. Так, у Великобританії згідно з актом 1980 р. були запроваджені спеціальні підприємницькі зони (*enterprise zones, EZ*) [9, с. 51–54] та зони спрощеного планування (*simplified planning zones, SPZ*) [9, с. 56–57]. Такі зони мають менше обмежень для будівництва об'єктів певних типів.

Як впливає із самої назви терміна «планування» (*Planning*), головною метою зазначеного регулювання в Європі є встановлення плановості забудови та іншого використання територій. З віднесенням певної території до визначеної містобудівною документацією зони не змінюються істотні параметри розташованих на цій території земельних ділянок як об'єктів права власності чи користування. Більше того, певний землевласник має право обґрунтувати доцільність іншого, ніж передбачено відповідними планами, використання конкретної земельної ділянки та отримати дозвіл на відхилення від вимог планувальної документації. Натомість в Україні в подібному випадку власник чи землекористувач буде вимушений проходити процедуру зміни цільового призначення земельної ділянки і переоформлювати правовстановлюючі документи на земельну ділянку,

оскільки цільове призначення є істотним елементом (параметром) земельної ділянки як об'єкта права власності чи користування.

У Німеччині, якщо план забудови *B-plan* був розроблений за відсутності існуючого *F-plan*, то план забудови потребує затвердження компетентним органом влади землі. Інші плани забудови підлягають лише представленню плану в ці органи для реєстрації. При представленні плану забудови вищестоящому органу влади землі останній протягом трьох місяців повинен виявити порушення правових процедур (якщо такі мали місце), які можуть виправдати відмову в реєстрації, при цьому зміст самого плану забудови не є предметом погодження [5].

Аналогічним чином у Великобританії адміністрація графства повинна підтвердити відповідність документа містобудівного зонування (*local plan*) документу територіального планування (*structure plan*), що підтверджується спеціальним документом — *Certificate of conformity* [7, с. 94].

Взагалі для європейської системи характерно, що місцева адміністрація, надаючи дозвіл на будівництво, не встановлює жодних нових прав, які б не були вже встановлені законом. Будь-яка особа ще до прийняття рішення про забудову земельної ділянки може довідатись про всі існуючі обмеження в її використанні. Так, у Франції поширені так звані містобудівні сертифікати, що видаються від імені мера міста і містять інформацію про типи землекористування та юридичні обмеження у користуванні відповідної ділянки. Особі, що отримала сертифікат, дається юридична гарантія того, що на період дії сертифіката умови використання земельної ділянки не будуть змінені [10, с. 160].

Така процедура є дещо подібною до передбаченої новою редакцією Закону України «Про планування і забудову територій» [11]: якщо наміри забудовника належать до допустимих видів забудови відповідної території, то орган місцевого самоврядування надає заявнику містобудівні умови і обмеження забудови земельної ділянки (МУО), встановлені місцевими правилами забудови. Тобто МУО передбачається саме як елемент планувальної документації, що лише видаються землекористувачам за їх бажанням. В разі відсутності МУО відповідний орган місцевого самоврядування надає заявнику згоду на розробку містобудівного обґрунтування, яке вже повинно погоджуватись як елемент проектної документації в галузевих управліннях і органі місцевого самоврядування [11].

Але існують і розбіжності. По-перше, жодних гарантій по незмінності правового режиму використання земельної ділянки МУО не містять, окрім того, для переважної більшості земель в Україні таких умов і обмежень ще не розроблено, і практична можливість реалізації названої норми дуже мала. По-друге, сама система планування територій в Україні залишається надто заплутаною і складається не з двох, а з чотирьох, а то й п'яти рівнів<sup>1</sup> (Генеральна схема планування території України — схема

<sup>1</sup> Містобудівне обґрунтування також є індивідуальним документом з планування конкретної території [11].

планування території — генеральний план населеного пункту — детальний план території) [11]. По-третє, навіть отримавши МУО, забудовник неодмінно стикнеться з проблемою невідповідності намірів забудови існуючому цільовому призначенню земельної ділянки, буде змушений ініціювати зміну такого призначення, а після цього ще вносити відповідні зміни до правовстановлюючих документів на землю.

Натомість в Європі у цьому випадку лише здійснюється коригування статистичної інформації. Урядовий портал Великобританії Національна база даних цільового призначення (*NLUD*) в класифікації видів цільового призначення землі наводить перелік 41 групи видів цільового призначення, що згруповані в 13 категорій [12]. Така класифікація має лише рекомендаційний характер для місцевих органів з планування. Більше того, часто окремі види цільового використання земель іменуються по-різному в різних статистичних джерелах [12; 9, с. 350].

Підсумовуючи, слід зазначити, що система планування та зонування земель у розвинених країнах Європи має загальнодозвільний характер із введенням окремих обмежень, спрямованих насамперед на забезпечення прав і законних інтересів мешканців прилеглих земельних ділянок. Натомість існуюча українська система поділу земель за цільовим призначенням створює вузькі рамки дозволеної поведінки для титульного землекористувача. За юридичною природою поділ усіх земель України на категорії за цільовим призначенням базувався на націоналізації землі в СРСР, праві виключної державної власності на землю [13, с. 168] і не відповідає вимогам сьогодення.

Співіснування двох систем поділу (зонування) територій — планування територій [11] та поділу земель на категорії за цільовим призначенням відповідно до Земельного кодексу України [14] — призводить до постійних проблем у використанні земель користувачами. Наприклад, один і той же будинок, без змін його технічних параметрів може існувати як офісний комплекс, як адміністративна будівля промислового підприємства і як будинок для розміщення військового управління. При цьому згідно із земельним законодавством зміни у характері використання будинку породжують необхідність зміни цільового призначення відповідної земельної ділянки. І навпаки: той самий офісний комплекс може залежно вже від його технічних параметрів мати обмеження щодо розміщення в певних містобудівних зонах.

Саме зонування територій в Європі здійснюється за принципом «від загального до окремого», коли створені на регіональному рівні зони уточнюються і модифікуються на місцевому рівні. Натомість в Україні цільове призначення встановлюється для кожної земельної ділянки окремо, почасти без врахування існуючого планування територій. Саме існування системи подвійних обмежень у використанні земель є нераціональним і фактично зводить правомочності володільців земельних ділянок до мінімуму. З огляду на це вкрай необхідне глибоке реформування системи плануван-

ня територій в Україні з одночасним скасуванням поділу земель на категорії за цільовим призначенням.

1. *Austin L. P.* From Domesday Book to Magna Carta, 1087-1216. — N.Y.: Oxford University Press, 1993. — 541 p.
2. *Delafons J.* Politics and Preservation: A Policy History of the Built Heritage 1882-1996. — London: E&FN Spon, 1997. — 232 p.
3. *Goddard J. L., Bennett E. H.* A Treatise on the Law of Easements. — London: BiblioLife, 2009. — 606 p.
4. *Mullin J.R.* American Perceptions of German City Planning at the Turn of the Century // Urbanism: Past and Present. — 1977. — Vol. III. — P. 5–15.
5. *Baugesetzbuch (BauGb)/ Jusline Deutschland.* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.jusline.de/index.php?cpid=f04b15af72dbf3fdc0772f869d4877ea&law\\_id=50](http://www.jusline.de/index.php?cpid=f04b15af72dbf3fdc0772f869d4877ea&law_id=50)
6. *Faith Cable.* Design first, codify second // Planning (magazine of APA). — 2009. — July.
7. *Cullingworth J.B., Nadin V.* Town and Country Planning in the UK. — 13th rev. ed. — London: Routledge, 2002. — 528 p.
8. *Larsson G.* Spatial Planning Systems in Western Europe: An Overview. — New Delhi: Delfi University Press, 2006. — 272 p.
9. *Blackhall J. C.* Planning Law and Practice. — L.: Cavendish Publishing Ltd, 2000. — 463 p.
10. *Renard V., Comby J.* Land Policy in France 1945-1990. — Paris: Association des Études Foncières. — 173 p.
11. *Про Планування та забудову територій.* Закон України від 20 квітня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 31. — Ст. 250.
12. *NLUD Land Use Classification / National Land Use Database* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.nlud.org.uk/draft\\_one/land\\_use\\_class/land\\_use\\_class\\_index.htm](http://www.nlud.org.uk/draft_one/land_use_class/land_use_class_index.htm)
13. *Носік В. В.* Право власності на землю українського народу: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 365 с.
14. *Земельний кодекс України.* Закон України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.