

УДК 349.41

Д. В. БУСУЙОК

Діана Вікторівна Бусуйок, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Засади правового регулювання планування використання земель закріплені в Земельному кодексі України від 25 жовтня 2001 року № 2768 – III¹. З метою визначення недоліків та переваг, притаманних вітчизняному правовому регулюванню планування використання земель, а також шляхів його удосконалення, постає потреба у вивченні зарубіжного досвіду правового регулювання планування використання земель, зокрема Республіки Польща, Республіки Чехія, Великої Британії, Федеративної Республіки Німеччина, Сполучених Штатів Америки. Варто зазначити, що такі дослідження проводились давно. Предметом їхнього дослідження було законодавство обмеженого кола країн, зокрема Сполучених Штатів Америки². У зв'язку з цим постає потреба у проведенні такого дослідження.

Що стосується Республіки Польща³, то документом, у якому закріплено регулювання територіального планування, є Акт з територіального планування та управління від 27 березня 2003 року. Акт супроводжується численними похідними актами та пов'язаний з багатьма спеціальними законами, у тому числі з Актом з захисту навколишнього середовища.

Акт з територіального планування та управління визначає: принципи територіального планування для органів управління на місцевому та центральному рівні; сферу дії акта та процедури щодо виділення землі спеціальним користувачам, а також принципи управління для них; сферу дії акта та процедури для органів з територіального планування; процедури підготовки документів з територіального планування та прийняття планів.

Основні цілі та завдання територіального планування у Республіці Польща передбачають забезпечення територіального порядку та концепції стійкого розвитку. При цьому спеціальна увага приділяється: збереженню цінних об'єктів архітектури та ландшафтів; захисту навколишнього середовища, у тому числі управління водними ресурсами та захисту сільськогосподарських та лісових земель; захисту культурного спадку та національних пам'яток; охороні здоров'я, а також безпеці людей та власності; економічній ефективності використання території; праву власності; вимогам національної оборони та державної безпеки; загальним публічним інтересам.

Основними завданнями та діями з територіального планування є: регулювання використання землі; розвиток розміщення проектів публічного інвестування; встановлення принципів із земельного управління, а також вимог та стандартів контролю за розвитком територій; визначення шляхів використання права власності на нерухомість; захист прав третьої сторони; оцінка та аналіз впливу запропонованих інвестиційних проектів на навколишнє середовище; визначення способів управління природними ресурсами; забезпечення участі громадськості у процесі планування.

Органи з територіального планування діють на трьох рівнях: локальному, регіональному та національному.

На локальному рівні діють гміни та повіти. Гміни готують: матеріали щодо характеристики та тенденцій у сфері територіального розвитку, – документ, який деталізує політику гміни з територіального розвитку, проте не передбачає здійснення безпосереднього регулювання територіальним розвитком; локальний план територіального розвитку, – безпосередній акт з регулювання розвитком території; аналітичні матеріали. Повіти готують матеріали з розвитку територій повіту (відповідно до місцевих потреб).

На регіональному рівні органи управління воєводства складають: план з територіального розвитку воєводства, – документ, який деталізує політику воєводства з територіального розвитку, проте не передбачає здійснення безпосереднього регулювання територіальним розвитком; аналітичні матеріали та програми.

На національному рівні Міністр регіонального розвитку готує: національну стратегію територіального розвитку, – документ, який деталізує політику країни з територіального розвитку, проте не передбачає здійснення безпосереднього регулювання територіальним розвитком; аналітичні матеріали, стратегії, програми.

Компетенція, функції та процедури щодо прийняття документів з планування встановлено у правових документах, присвячених цим питанням, таких як Акт з територіального планування та управління та у законодавстві, прийнятому у його розвиток. Локальний план територіального розвитку є основою для прийняття усіх рішень, пов'язаних з землею, особливо в частині її територіального розвитку.

Документи з територіального планування приймають на локальному, регіональному та національному рівнях.

Щодо локального рівня, то матеріали щодо характеристики та тенденцій територіального розвитку гміни готуються для всієї території гміни в межах адміністративно-територіальної одиниці. Матеріали мають бути погоджені з планом територіального розвитку воєводства та беруться до уваги уповноваженими органами гміни при розробці локального плану територіального розвитку. Матеріали приймаються Радою гміни.

Локальний план територіального розвитку розробляється як необхідний та відповідно до вимог спеціального забезпечення. План приймається Радою гміни як локальний документ регулювання.

З метою гарантування того, що матеріали щодо характеристики та тенденцій територіального розвитку та локальний план територіального розвитку відповідає вимогам сьогодення, один раз протягом встановленого терміну, мер подає Раді гміни аналіз змін до моделі територіального розвитку гміни.

Щодо регіонального рівня, то план територіального розвитку воєводства об'єднує в собі будь-які плани щодо розвитку міських територій. Він готується для воєводства в межах адміністративно-територіальної одиниці. План воєводства повинен відповідати національній стратегії територіального розвитку та урядовим програмам. План територіального розвитку воєводства повинен ґрунтуватись на положеннях стратегії територіального розвитку воєводства. План приймається сеймом воєводства.

План територіального розвитку воєводства періодично переглядається. Один раз за термін урядування правління воєводства складає доповіді щодо стану речей з територіального розвитку воєводства та проектів публічного інвестування і подає два документи до сейму воєводства.

Щодо національного рівня, то національна стратегія територіального розвитку встановлює цілі та напрями територіального розвитку країни та кроки, які потрібно зробити для того, щоб досягнути такого розвитку. Рада Міністрів приймає стратегію, а Голова Ради Міністрів представляє її Польському сейму.

З метою відслідковування змін у територіальному розвитку країни, періодично готуються доповіді про його стан. Рада Міністрів приймає доповіді та Голова Ради Міністрів представляє їх до Польського сейму.

У березні 2006 року уряд Республіки Чехії ухвалив новий Акт з територіального планування та будівництва за № 183/2006 DzU, який набрав чинності з 1 січня 2007 року. З цієї дати новий акт деталізував принципи територіального розвитку та правила підготовки та практичної реалізації проектів з територіального розвитку в Республіці Чехія⁴.

Акт з територіального планування: формулює цілі та завдання територіального планування; деталізує органи, до компетенції яких віднесено територіальне планування; встановлює інструменти територіального планування та процедури; деталізує, як має оцінюватись вплив на сталий розвиток; визначає процеси прийняття рішень та вимоги щодо будівельних проектів, територіального розвитку використання землі, впровадження проектів публічного інвестування, обміну земель; деталізує порядок акредитації організацій з територіального планування та кваліфікаційні вимоги до таких організацій.

В Акті до найважливіших завдань з територіального планування віднесено наступне: – оцінка та охорона природних, культурних та естетичних ресурсів територій; – формулювання концепції територіального розвитку, включаючи стратегію розвитку міст та беручи до уваги ресурси та умови, які притаманні територіям; встановлення вимог щодо територіального планування, архітектурних та естетичних вимог з врахуванням стану використання території та її розвитку та можливих змін у межах території, зокрема в частині розташування, розвитку та проектування будівель; – контроль за необхідністю змін у межах територій, врахування публічних інтересів, переваг, проблем та загроз, що стосуються здоров'я населення, навколишнього середовища, геологічних структур територій, впливів на публічну інфраструктуру та її економічне використання; визначення порядку запровадження змін у використанні територій, особливо в частині розташування та розвитку будівництва, беручи до уваги існуючі умови та ресурси територій, включаючи порядок, в якому зміни мають бути представлені; – запровадження інструментів територіального планування, які дозволять зменшити ризик екологічних та природних катастроф, у сприятливій для навколишнього середовища спосіб, а також визначення принципів територіального розвитку, які дозволять зменшити негативні наслідки раптових економічних змін; – запровадження засобів зі створення та розвитку поселенських мереж та відповідних умов щодо стану будинків; – інші види діяльності, включаючи оцінку впливу діяльності щодо територіального планування на сталий територіальний розвиток та навколишнє середовище.

Органами, до компетенції яких віднесено територіальне планування, виступають: на рівні громади – служба громади, на рівні краю – служба краю, на національному рівні – Міністерство регіонального розвитку, а також Міністерство оборони.

Служба громади уповноважена краєм аналізувати інформацію для планів з територіального розвитку та готувати документацію для територій, які входять у межі громади. У випадку, коли служба громади не була

уповноваження на здійснення такої функції, такий аналіз та складання документації провадить служба громади з розширеними повноваженнями.

Служба краю готує інформацію для планів територіального розвитку та документацію щодо територій, які входять до складу краю. Відбувається діяльність краю з територіального планування, об'єктом якої є території великої кількості громад з розширеними повноваженнями. Діяльність передбачає пропозиції з територіального розвитку, які вимагають оцінки впливу на навколишнє середовище.

Міністерство регіонального розвитку – національний адміністративний орган з питань територіального планування та будівництва. Забезпечує реалізацію законодавства з цих двох питань. Готує матеріали з територіального планування для всієї території Республіки Чехія. Провадить реєстрацію організації щодо територіального планування та здійснює інші види діяльності відповідно до законодавства, зокрема виконує функцію служби краю в частині складання плану розвитку території, на яку поширюється вплив столиці – міста Праги.

Міністерство оборони – розглядає та приймає документи з територіального планування та аналітичні матеріали щодо земель військових тренувальних таборів, які визначені Службою військових тренувальних таборів.

Щодо матеріалів та документації з територіального планування, то сферу дії планувальних документів та їхні функції врегульовано у законодавстві. Ці документи формують основу для прийняття рішень, пов'язаних із розвитком територій. Розрізняють такі види планувальних документів:

Аналітичні матеріали з територіального планування – відбувається визначення та оцінювання умов, притаманних певній території, її ресурсів та обмежень пов'язаних зі змінами в межах певної території, приймається до уваги публічний інтерес. Аналітичні матеріали готуються кожною службою територіального планування для відповідної адміністративної території.

Матеріали з територіального розвитку – відбувається встановлення вимог щодо захисту ресурсів відповідної території. Пропонуються, перевіряються різноманітні способи вирішення певних проблем. Оцінюється вплив змін та розвитку на інфраструктуру території та її складові. Якщо є потреба в такому документі, то документ готується уповноваженою комісією з питань територіального планування за власною ініціативою або за ініціативою третьої сторони.

Політика територіального розвитку – відбувається визначення, для певного періоду часу, вимог відповідно до завдань з територіального планування. При цьому береться до уваги національне та транснаціональне співробітництво, співробітництво між сусідніми країнами, а також запропоновані стратегії та вимоги щодо його впровадження. Відбувається координація формулювання та оновлення принципів територіального розвитку та пов'язаних з цим проектів. Встановлюються об'єкти діяльності для відповідних міністерств. Пропонуються зміни у важливих національних сферах. Визначаються засоби забезпечення координації. Політика територіального розвитку повинна братися до уваги при формулюванні принципів територіального розвитку, підготовці планів з територіального розвитку та регуляторних планів, а також при прийнятті рішень щодо окремих територій. Політика територіального розвитку для краю готується Міністерством та затверджується Радою міністрів.

Розрізняють такі документи з територіального планування:

Принципи територіального планування – встановлюються принципи для вигідного та ефективного розвитку території краю. Встановлюються території та коридори, які мають не лише місцеве, а й публічне значення. Формулюються вимоги щодо використання землі та критерії прийняття рішень, пов'язаних із можливими змінами у майбутньому використанні землі. У визначених випадках встановлюється обов'язок оцінювати зміни у матеріалах з територіального розвитку та приймаються рішення з врахуванням таких змін з питань регуляторного плану. Відбувається об'єднання планів з територіального розвитку, регуляторних планів та процесу прийняття рішень відповідними органами. Принципи готуються Службою краю для території краю, рецензуються Міністерством та приймаються Радою краю.

План територіального розвитку – визначає об'єкти міського планування для територіального розвитку краю, встановлює управління ландшафтами та публічну інфраструктуру. Визначає території для розвитку в частині забудови, території для подальшого територіального розвитку та ділянки землі для реконструкції з метою розташування публічних об'єктів, а також земельний резерв та деталізує стандарти їхнього територіального розвитку. У визначених випадках, встановлює обов'язок оцінювати зміни, які відбулись в матеріалах щодо територіального розвитку та приймати рішення з врахуванням таких змін з питань регуляторного плану. Об'єднує регуляторний план та процес прийняття рішення щодо індивідуально визначених територій. План територіального розвитку Праги як столиці пов'язаний з планами територіального розвитку будь-якої автономної частини міста. План територіального розвитку готується службою громади щодо території громади, території Праги як столиці і військових тренувальних таборів. План територіального розвитку є об'єктом перевірки Службою краю та приймається Радою громади. Щодо військових тренувальних таборів, то обидві дії виконує Міністерство оборони.

Регуляторний план деталізує вимоги щодо розвитку територій у визначеній місцевості, встановлює місцезнаходження об'єктів публічної інфраструктури, маючи на меті охорону ресурсів території та створення сприятливого навколишнього середовища. Для спеціальних територій, призначених для забудови, це замінює рішення щодо територіального розвитку. Регуляторний план приймається краєм та ґрунтується на планах територіального розвитку та регуляторних планах, прийнятих громадою. Регуляторний план готується за ініціативою Ради краю, Ради громади або Міністра оборони, або на вимогу індивідуальної або відпові-

дальної особи за плату. Це здійснюється відповідно до прийнятих принципів. Розглядається та приймається відповідною радою, а у випадку військових тренувальних таборів – Міністром оборони.

Щодо планувальних систем Великої Британії та Федеративної Республіки Німеччина⁵, то з точки зору користувача системою або клієнта, зокрема потенційного інвестора, найбільш фундаментальна різниця між німецькою та англійською системами полягає в тому, що перша передбачає впевненість, у той час як остання передбачає гнучкість. Це означає, що в Німеччині потенційний інвестор може, спираючись на план, мати високу ступінь впевненості, що і де будувати. У Великій Британії, інвестор може бути впевнений, що його пропозиції будуть взяті до уваги цілком з врахуванням його інтересів, не лише у зв'язку до раніше запропонованих пропозицій публічних органів влади, які відображені у плані, а також із врахуванням переваг та недоліків, запропонованих ним пропозицій.

Постає потреба у максимальному використанні цих двох систем. Обидві системи розглядаються як цілісно сформовані та ефективні. Основна міра ефективності системи планування полягає у тому, що вона дійсно впливає на процеси територіального розвитку. Деякі південні європейські системи, зокрема Італії, мають вид красивої картинки, відповідно до якої іноді план, замість того щоб управляти територіальним розвитком, лише легалізує пост фактом територіальний розвиток, який відбувся без будь-якого публічного плану.

Обидві системи базуються на історично сформованих планувальних повноваженнях місцевих органів влади найнижчого рівня (муніципалітетів та районів). Цей вид планувальної юрисдикції провадиться під безпосереднім контролем за територіальним розвитком.

Не дивлячись на високий рівень свободи, яка передана місцевим органам влади найнижчого рівня в обох країнах, їхня діяльність з територіального планування є об'єктом прийняття рішень вищими публічними органами влади. Законодавство (законодавство з територіального планування та похідне законодавство, яке регулює інші сфери суспільних відносин, такі як будівництво, житлове будівництво, захист навколишнього середовища) встановлює не лише формальні вимоги щодо територіального планування, а й визначає відповідні аспекти щодо територіальних планів. Це знаходить своє відображення певною мірою в англійській системі, де фундаментальне значення мають документи, які не є правовими актами, а скоріше формальними положеннями державної політики.

В обох країнах планувальні документи мають свою ієрархію – готуються на вищих та нижчих рівнях управління.

Щодо Сполучених Штатів Америки⁶, то там планування є процесом, який знаходить своє закріплення у комплексному або головному плані або у взаємопов'язаних групах планів відповідно до припису, який регулює використання землі міської території. Ці приписи передбачають реалізацію планувальної політики за допомогою зонування, регулювання територіального розвитку земельних ділянок, планів вулиць, планів публічних об'єктів, регулювання будівництва тощо. Планування передуює зонуванню, оскільки зонування та інші регуляторні приписи мають значення для провадження планувального процесу. Для того, щоб планування було ефективним воно передбачає комплексне вивчення міських територій з врахуванням запроєктованих тенденцій розвитку та публічних потреб протягом наступних 10 або більше років, яке ґрунтується на тому, що вже відбулось, що відбувається і що може відбутись щодо міських територій. Ці дослідження мають своїм результатом «головний план», «комплексний план», «загальний план» або просто «план». Цей план визначається як своєрідна конституція, яка може бути змінена, – змінена в значенні того, що вона має періодично переглядатись та змінюватись для пристосування її до даних нових досліджень та нових тенденцій щодо міського територіального розвитку. Але цей план варто розглядати як своєрідну конституцію тому, що чинність зонувальних приписів буде залежати більшою мірою від того, чи відповідатимуть ці приписи головному плану. Поряд із головним планом існує «офіційна карта» у штатах, які мають приписи у формі офіційних карт. Карта відображає місце розташування головних вулиць, існуючих та запроєктованих публічних об'єктів та інших визначальних об'єктів на місцевості. Забудовники земельних ділянок мають планувати свою діяльність щодо забудови відповідно до офіційної карти. Деякі приписи передбачають низку карт, – які відображають розташування важливіших вулиць, парків, ігрових майданчиків, поліцейських відділків та пожежних станцій тощо. Вищевикладене представляє собою частину планувального процесу, на підставі якого приймаються специфічні приписи, які надають чинності такому плануванню.

Підсумовуючи можна зазначити, що за законодавством зарубіжних країн планування використання земель відбувається на місцевому, регіональному та національному рівні. Наведена система планування використання земель дозволяє врахувати особливості та потреби у використанні землі на кожному рівні організації країни. Варто відмітити високий ступінь свободи, яка визнається за місцевим органам влади з питань планування використання земель. За загальним правилом діяльність з планування використання землі відбувається у два етапи. На першому етапі уповноважені суб'єкти розробляють загальну концепцію планування використання землі, на другому – відбувається її деталізація у наступних документах. Наведені положення мають бути враховані під час удосконалення планування використання земель за законодавством України.

¹ Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

² *Галатин М. Ю.* Зонирование как способ правового регулирования земельных отношений в США: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Колхозное, земельное, водное, лесное и горное право; правовая охрана природы» / М. Ю. Галатин. – М., 1984. – 22 с.

³ Spatial development study of the polish – czech border region: synthesis of national documents. – Warsaw, Wroclaw, Praga: Ministry of Construction of The Republic of Poland, Ministry of Regional Development of The Czech Republic, 2006. – 81 с.

⁴ Spatial development study of the polish – czech border region: synthesis of national documents. – Warsaw, Wroclaw, Praga: Ministry of Construction of The Republic of Poland, Ministry of Regional Development of The Czech Republic, 2006. – 81 с.

⁵ Izdebski Hubert Land use and development: polish regulatory framework and democratic rule of law standards / Izdebski Hubert, Nelicki Aleksander, Zachariasz Igor. – Warsaw: Ernst & Young, 2007. – 80 с.

⁶ Wright Robert R. Land use in a nutshell / Robert R. Wright, Morton Gitelman. – St. Paul, Minn: West Group, 2000. – С. 53.

Резюме

Бусуйок Д. В. Правове регулювання планування використання земель: зарубіжний досвід.

У статті проведено дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання планування використання земель. Визначено законодавство, органи та документи у сфері планування використання земель. Запропоновані заходи з удосконалення планування використання земель за законодавством України.

Ключові слова: плани, прогнози, зони, земля, територіальне планування, дозволи на будівництво.

Резюме

Бусуйок Д. В. Правовое регулирование планирования использования земель: зарубежный опыт.

В статье проведено исследование зарубежного опыта правового регулирования планирования использования земель. Определено законодательство, органы и документы в сфере планирования использования земель. Предложены мероприятия по усовершенствованию планирования использования земель по законодательству Украины.

Ключевые слова: планы, прогнозы, зоны, земля, территориальное планирование, разрешения на строительство.

Summary

Busuiok D. Legal adjusting of land use planning: foreign experience.

A study of foreign experience of the legal adjusting of land use planning has been done in the article. A legislation, organs and documents in the sphere of land use planning have been taken out. There are propositions how to improve land use planning according to Ukrainian legislation.

Key words: plans, prognoses, zones, land, territorial planning, building permissions.

Отримано 20.06.2014

УДК 349.6 (477)

А. С. ЄВСТІГНЄЄВ

Андрій Сергійович Євстігнєєв, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ЗА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕЧНОСТІ СПЕЦІАЛЬНОГО НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Ефективне комплексне правове забезпечення екологічної безпеки (далі – ЕБ) у процесі спеціального надрокористування неможливе без удосконалення чинних правових приписів, які визначають порядок здійснення державного нагляду (контролю) за екологічної безпечністю (тобто безпечністю для життя і здоров'я людини) вказаного користування.

Різні аспекти правового забезпечення екологічної безпеки були предметом наукових досліджень вчених – представників вітчизняної науки екологічного права, як от: В. І. Андрейцев, Г. І. Балок, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук, М. В. Краснова, Н. Р. Малишева, Т. О. Третяк, М. О. Фролов, М. В. Шульга, Ю. С. Шемшученко та ін.

Особливості державного контролю у сфері господарської діяльності, в тому числі при здійсненні природокористування, досліджуються науковцями з адміністративного права (І. Г. Андрущенко, Т. О. Кичилук, В. О. Невядовський), а також представниками наук з державного управління (Н. М. Карпенко, А. Г. Панченко), економічних наук (Н. С. Залуцька) та ін.

Водночас спеціальні правові дослідження здійснення державного нагляду (контролю) за забезпечення екологічної безпечності діяльності щодо спеціального надрокористування в Україні у юридичній літературі не здійснювались, що обумовлює актуальність проведеного в цій статті дослідження.

Важливо зазначити, що навіть за умови наявності в чинному гірничому законодавстві ефективних норм, які б передбачали обов'язки користувачів надр, за умови виконання яких забезпечувалась би ЕБ, цього