

## ЗЕМЕЛЬНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.41

### ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ ЛАНДШАФТНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

*Єлькін С. В.*

*Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського, м. Сімферополь, Україна.*

В статті розглянуті питання правового забезпечення планування у сфері ландшафтного використання та охорони земель.

**Ключові слова:** земельна ділянка, ландшафт, ландшафтне використання, ландшафтне планування

Актуальність теми обумовлена тим, що планування використання та охорони земель як основи ландшафту є однією з головних функцій державного регулювання земельних відносин, що обумовлено екологічною значністю землі як основного національного багатства, що відповідно до ст. 14 Конституції України знаходиться під особливою охороною держави.

Юридична природа планування у сфері ландшафтного використання земельних відносин визначається нормами Конституції України, ст. 6 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», Закону «Про державні цільові програми»[1], Закону «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»[2], ст. ст. 177-180 Земельного Кодексу України, Постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки»[3], «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища України на 2011-2015 роки»[4] тощо.

Відповідно до ст. 6 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» з метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України по організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу розробляються і приймаються державні цільові, міждержавні, регіональні, місцеві та інші територіальні програми. Проте, слід зазначити що законодавчо регламентована лише Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі на 2000-2015 роки щодо земель природних ландшафтів екологічної мережі України [5]. Але, враховуючи, що відповідно до ст. 2 вказаного закону стан, близький до притаманного природного, мають ландшафти на площі майже 12,7 відсотка території країни, то майже більш 80 відсотка території України не підпадають під дію вказаної програми.

Питання планування території у сфері використання земель були об'єктом дослідження представниками правової доктрини земельного права: Андрейцева В. І. [6,

с. 62-68], Єромленка В. М. [7, с. 27-29], Марусенка Р. І. [8, с. 37-46], Мірошніченка А. М., Мунтяна В. Л., Носіка В. В., Ріпенка А. І., Каракаша І. І. [9, с. 187], Кулинича П. Ф. [10, с. 52], Шульги М. В. [11, с. 13-14], Гетьмана А. П. [12, с. 18], Погребного О. О., Федорченка М. С. [13] та ін.

Означеним питанням присвячували увагу в науковій літературі. Наприклад, Бобра Т. В. та Личак О. І. дослідили концепцію застосування ландшафтного підходу до територіального планування – фізично об'єктом територіального планування виступає ландшафт; ландшафту надається передусім функціонального значення – як території, певні ділянки якої мають виконувати відповідні функції. Територіальне планування полягає в обґрунтуванні такого впорядкування ландшафту, за якого створюється конфігурація його територіальних елементів, що забезпечує максимально ефективно виконання заданих функцій [14, с/ 127]. Відповідно до останніх розрізняють різні «функціональні типи» територіальних проєктувань: містобудівне, землевпорядкувальне, гідромеліоративне, природоохоронних територій тощо. Хоча методи планування сильно залежать від його функціонального типу, всі вони мають дуже близькі загальнонаукові підходи до того, як в них використовуються і розуміється поняття ландшафту: природного, культурного, міського, аграрного (сільськогосподарського) ландшафту тощо.

В правовій доктрині земельного права саме з просторовим (територіальним) плануванням пов'язують перспективи принципового перегляду системи законодавчих норм щодо цільового призначення земельних ділянок та розподілу земель на категорії. Так, вперше ще в 1973 році Мунтян В. Л. звернув увагу на проблеми формування та охорони ландшафту, зокрема законодавчим регулюванням охорони ландшафтів на основі загальнодержавного планування, шляхом «перегляду всього діючого законодавства в цій галузі і прийняття Закону про територіальне планування в Українській РСР» [15, с. 43].

Вважаємо, що слід повністю підтримати Носіка В. В. в тому, що саме правовий режим землі має визначитися «на основі планування територій з урахуванням вимог чинного законодавства України щодо формування національної екологічної мережі» [16, с. 178]. Але висловлені автором положення потребують певного розширення.

Так, проведений нами аналіз законодавства щодо планування у сфері ландшафтного використання земель з врахуванням нормативно-правових вимог щодо формування екологічної мережі дає підставу для наступних узагальнень:

Проєктування екомережі передбачає: нанесення на планово-картографічні матеріали територій та об'єктів, включених до переліків екомережі; визначення ландшафтів, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну, історико-культурну цінність, встановлення передбачених законом обмежень на їх планування, забудову та інше використання; обґрунтування необхідності включення територій та об'єктів до переліків екомережі, резервування територій для цих потреб, надання природоохоронного статусу, введення обмежень (обтяжень) для відновлюваних, буферних та сполучних територій для забезпечення формування екомережі як єдиної просторової системи; розроблення рекомендацій щодо визначення режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду та інших тери-

торій, що підлягають особливій охороні, відновлюваних, буферних та сполучних територій, які пропонується створити, а також щодо необхідності вилучення і викупу земельних ділянок; узгодження регіональних і місцевих схем формування екомережі із Зведеною схемою формування екомережі України, поєднання її із Всеєвропейською схемою формування екомережі та із затвердженою проектною документацією з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів, визначення перспективних напрямів забезпечення збереження та невиснажливого використання цінних ландшафтів та інших природних комплексів, об'єктів і територій тощо.

Зведена схема формування екомережі України, регіональні та місцеві схеми формування екомережі, програми у сфері формування, збереження та використання екомережі є основою для розроблення усіх видів проектною документації при здійсненні землеустрою, розробці містобудівної документації, а також здійсненні господарської та іншої діяльності.

Зведена схема формування екомережі України є складовою частиною Генеральної схеми планування території України і затверджується Верховною Радою України.

Як показало дослідження певного досвіду планування національних екомереж в т.ч. у Іспанії, Швейцарії, Німеччині, Нідерландах, Бельгії, Данії, Чехії, Словацької Республіки, Великій Британії, Чехії, Польщі, Угорщині, Росії, та інших державах – Україна є єдиною державою на пострадянському просторі, майже єдиною і й в Європі, яка має таку законодавчу базу для створення екомережі [17]. Проте законодавство України щодо формування екологічної мережі в Україні практично не реалізується.

Відповідно до законодавства України, планування територій здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні і передбачає збереження, створення та відновлення ландшафтів тощо. Так, згідно зі ст. 2 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» інструментом державного регулювання планування територій є містобудівна документація, яка поділяється на документацію державного, регіонального та місцевого рівнів. Планування територій на державному рівні здійснюється шляхом розроблення відповідно до закону Генеральної схеми планування території України, складовою частиною якої є Зведена схема формування екомережі України, схем планування окремих частин території України. Так, відповідно до Закону «Про Генеральну схему планування території України» до передумов використання території України належать території з природним станом ландшафтів. Для створення повноцінного життєвого середовища та сприятливих умов розвитку економіки, забезпечення ефективного використання потенціалу територій із збереженням їх природної та історичної самобутності на підставі результатів оцінки природних і антропогенних чинників (вид та щільність забудови, екологічний стан тощо) за видами переважного використання статтею 3 Закону України «Про Генеральну схему планування території України» визначені території важливі для збереження ландшафтного різноманіття – зони національної екологічної мережі.

Водночас слід додати, що через відсутність системного підходу до виконання Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України

на 2000-2015 роки, що склалися у процесі реформування економічних відносин у землекористуванні, поставлені нею завдання не виконуються.

У розвиток Генеральної схеми планування території України на регіональному рівні здійснюється розроблення схем планування території Автономної Республіки Крим, областей і районів. Планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій (які встановлюють вимоги до ландшафтної організації території) і детальних планів територій.

Водночас в правовій доктрині земельного права обґрунтовано серед форм планування використання земель виокремлюють природно-сільськогосподарське районування земель [18, с. 338]. Водночас слід додати наступне. Згідно зі ст. 26 Закону «Про охорону земель», природно-сільськогосподарське районування земель є основою для поділу земель за цільовим призначенням з урахуванням природних умов, агробіологічних вимог сільськогосподарських культур, розвитку господарської діяльності та пріоритету вимог екологічної безпеки, встановлення вимог щодо раціонального використання земель відповідно до району (зони), визначення територій, що потребують особливого захисту від антропогенного впливу, встановлення в межах окремих зон необхідних видів екологічних обмежень у використанні земель з урахуванням їхніх геоморфологічних, природно-кліматичних, ґрунтових, протиерозійних та інших особливостей території.

Частиною 3 ст. 39 Закону «Про землеустрій» встановлено, що «порядок здійснення природно-сільськогосподарського районування земель визначає Кабінет Міністрів України». Так, за п. 5 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель» природно-сільськогосподарське районування здійснюється за такими критеріями – ступінь тепло- та вологозабезпеченості території, гідротермічний коефіцієнт, сума активних температур вище плюс 10° С, склад і характеристика ґрунтів (питома вага еродованих, гідроморфних, засолених, підтоплених ґрунтів тощо) та ступінь дренаваності території.

В правовій доктрині земельного та аграрного права слушно зазначають, що «продуктивність ґрунтів зумовлена не лише їхніми природними властивостями, а й агрокліматичними показниками, морфологічними характеристиками рельєфу та іншими параметрами компонентів природи» [19, с. 41] – тобто компонентами ландшафту.

Водночас, відповідно до ст. 5 ратифікованої Україною Європейської ландшафтної конвенції, Україна зобов'язана: встановлювати та впроваджувати ландшафтну політику, спрямовану на охорону, регулювання і планування ландшафту шляхом прийняття конкретних заходів; включати ландшафт до власної регіональної і міської планової політики та до її культурної, екологічної, сільськогосподарської, соціальної та економічної політики, а також до будь-якої іншої політики, що може безпосередньо або опосередковано впливати на ландшафт.

За таких умов слід виходити з уявлення про ландшафтне планування з врахуванням міжнародних інтересів щодо стратегії сталого розвитку, особлива увага якої

приділяється комплексному регулюванню природокористування, регіональному плануванню сталого розвитку сільських, міських, прикордонних, прибережних регіонів, через: «Керівні принципи планування сталого розвитку населених пунктів ЕСК ООН» (1996 р.), «Європейську хартію облаштування території» (1985 р.), «Європейську хартію регіонального/просторового планування» (1983 р.), Концепцію сталого розвитку прийнято (1992 р., Ріо-де-Жанейро), «Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту» Ради Європи (2000 р.) [20].

Не вдаючись до докладної оцінки позитивних і негативних сторін теорії сталого розвитку, слід зазначити, що серед основних завдань правового регулювання планування у сфері ландшафтного використання земель вбачається, насамперед, подальша гармонізація національного законодавства України за вказаним напрямом з положеннями Керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту. Саме у такий спосіб планування має стати найбільш дієвим інструментом реалізації моделі ландшафтного використання та охорони земель в Україні.

В цілому можна констатувати, що правове забезпечення планування в сфері ландшафтного використання земель «опосередковано» регламентується нормами діючого земельного, екологічного, аграрного та містобудівного законодавства України. Аналізуючи акти чинного національного законодавства, можна зробити висновок, що існують підстави для виділення планування в сфері ландшафтного використання земель як комплексного правового інституту, який вміщує земельно-правові, еколого-правові та містобудівельно-правові норми, якими регулюються відносини щодо ландшафтного використання та охорони земель на засадах містобудівного, землевпорядного планування, зонування та районування земель як основи ландшафту з урахуванням вимог чинного законодавства України щодо формування національної екологічної мережі і Європейської ландшафтно-конвенції. Тобто в основу планування у сфері ландшафтного використання земель повинно бути покладено врахування ландшафтно-ознаки землі (природного, культурного, ландшафту населеного пункту, аграрного ландшафту тощо).

Таким чином, правовий режим землі як основу ландшафту має визначатися на основі ландшафтного планування, що полягає у створенні та втіленні перспективних програм (схем) ландшафтного використання та охорони земель як основи ландшафту з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також в прийнятті та реалізації на їх основі відповідних рішень шляхом запровадження системи регулювання користуванням ландшафтів і передбачає: підтримку просторової цілісності та збереження середовищ існування видів рослин і тварин, особливо занесених до Червоної та Зеленої книг України; збереження ландшафтних об'єктів природної, культурної, історичної та археологічної спадщини; застосування запобіжних заходів щодо невиснажливого використання природних ресурсів і здійснення господарської та інших видів діяльності на засадах сталого розвитку із застосуванням найкращих існуючих технологій екологічного спрямування; врахування вимог щодо охорони ландшафтів при плануванні територій на регіональному та місцевому рівнях; формування екомережі, оголошення та створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду; врахування вимог щодо охорони ландшафтів при проведенні

державної екологічної та земельпорядної експертиз; екологізації господарської діяльності і стимулювання виробництва екологічно чистої продукції; виконання компенсаційних заходів за завдану шкоду; забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень та доступу її до інформації.

При цьому закріплені у земельному законодавстві форми планування у сфері ландшафтного використання земель залежать від того, які землі є об'єктом ландшафтного використання. Стосовно земель агроландшафтів формою планування у сфері ландшафтного використання земель є районування земель, стосовно земель як основи ландшафтів населених пунктів – зонування земель (зонінг з врахуванням ландшафтно-організації території). Водночас для забезпечення цілісності, планування території будь яких ландшафтів, як форми планування у ландшафтному використанні і охорони земель, має здійснюватися з урахуванням вимог чинного законодавства щодо формування національної екологічної мережі і Європейської ландшафтно-конвенції.

#### Список літератури

1. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
2. Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.
3. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
[http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=244289535&cat\\_id=244274160](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244289535&cat_id=244274160)
5. Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.
6. Андрейцев В. И. Реализация принципа территориальности в формировании и становлении государственности: правовые проблемы / В. И. Андрейцев // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2005. – Вип. 66. – С. 62-68.
7. Єрмоленко В. М. Проблемні питання цільового призначення земель / В. М. Єрмоленко / [Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів»] (9-10 жовтня 2009 р.) / [за заг. редакцією проф. А. П. Гетьмана та проф. М. В. Шульги] – Х. : Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. 2009. – С. 27-29.
8. Марусенко Р. І. Деякі аспекти реалізації принципу використання земель за цільовим призначенням / Р. І. Марусенко. // Земельне право: теорія і практика. – 2007. – № 1. – С. 37-46.
9. Каракаш И. И. Экологические требования законодательства к осуществлению градостроительства / И. И. Каракаш // Правовое регулирование аграрно-земельных и природоресурсово-экологических отношений : [сборник избранных статей, докладов и рецензий]. – Одеса : Фенікс, 2007. – С. 187.
10. Кулинич П. Ф. Оцінка стану земельного законодавства України та перспективи його розвитку / П. Ф. Кулинич – К. : Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2007. – С. 52.
11. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга. – Х. : Консум, 1998. – С. 13-14.
12. Гетьман А. П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України : [навч. посібник] / А. П. Гетьман. – Х. : Основа, 1998. – С. 18.
13. Планування територій на місцевому рівні: Громада, Влада і Бізнес / [За ред. Федорченка М. С. і Янова О. В.], – К. : ГО ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2008. – 320 с.
14. Bobra T. V., Lychak A. I. Landscape fundamentals of territorial spatial planning / T. V. Bobra, A. I. Lychak. – Simferopol : Tavriya-Plus. 2003. – 127 p.
15. Мунтян В. Л. Правові проблеми раціонального природокористування / В. Л. Мунтян. – К. : Видавництво Київського університету, 1973. – С. 43.
16. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: [Монографія] / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 178

17. NATIONAL ecological Network of Hungary - Proposal for environmental and nature friendly regional planning. / Ed. Ferenc Nemeth. – IUCN, Gland, Switzerland and Budapest, Hungary. – 1995. – 88 p.
18. Мудрак О. В., Нагорнюк О. М. Науково-методичні засади формування й розвитку екологічної мережі Європи і Поділля в контексті збалансованого розвитку / О. В. Мудрак, О. М. Нагорнюк // Наукові доповіді Національного університету біоресурсів і природокористування України. Електронне наукове фахове видання. – 2008. – № 4(12) [Електронний ресурс]. : Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-Journals/nd/2008-4/08movobd.pdf>
18. Мірошниченко А. М. Земельне право України: [підручник] / А. М. Мірошниченко. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – С. 338.
19. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України : [Науково-навчальний посібник] / [За ред. докт. юрид. наук, проф. Н. І. Титової]. – Львів: ПАІС, 2005. – С. 41.
20. Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту. - К., 2007. – 40 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.aokornus.at.ua/BOOKS/sustainable.pdf>.

**Елькин С. В. Правовое обеспечение планирования в сфере ландшафтного использования земель / С. В. Елькин** // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 24 (63). № 1. 2011. – С. 136-142.

В статье рассмотрены вопросы правового обеспечения планирования в сфере ландшафтного использования и охраны земель.

**Ключевые слова:** земельный участок, ландшафт, ландшафтное использование, ландшафтное планирование

**Elkin S. Legal support of planning on the area of landscape land use / S. Elkin** // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2011. – Vol. 24 (63). № 1. 2011. – P. 136-142.

The questions of legal support of planning in the area of landscape land use are considered in the article.

**Keywords:** lot land, landscape, land use, landscape planning

*Поступила в редакцию 10.04.2011 г.*