

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Платонова Є.О.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2020.1.11>

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Постановка проблеми. На правове регулювання земельних відносин у межах населених пунктів безпосередньо вплинули нові юридичні засади здійснення права власності на землю, які визначилися із прийняттям Конституції України. Водночас для земельного законодавства України є характерною недостатня реалізація конституційних положень щодо права на землю українського народу, що вкрай негативно впливає на стан правового забезпечення використання та охорони земель у межах населених пунктів, реалізацію отримання громадянами та юридичними особами земельних ділянок для житлового будівництва, громадських потреб, що неминуче призводить до соціальних конфліктів при забудові земельних ділянок у межах населених пунктів і виникнення інших проблем економічного, правового та соціального характеру. Вирішення зазначених проблем за сучасних умов невинного розвитку містобудівної та інвестиційної діяльності населених пунктів, масштабних процесів реформування в житловій сфері зумовлює необхідність дослідження особливостей правового регулювання використання земель у межах населених пунктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі теоретичні та практичні питання правового режиму земель у межах населених пунктів досліджувалися в працях таких учених, як В.І. Андрейцева, Є.О. Іванової, І.І. Каракаша, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченка, В.В. Носіка, А.І. Ріпенка, В.І. Семчика, М.В. Шульги, В.В. Янчука та інших. Водночас спеціальних досліджень проблем, тенденцій і правового механізму використання земель у межах населених пунктів наразі в юридичній літературі бракує.

Метою статті є встановлення особливостей правового регулювання використання земель у межах населених пунктів з урахуванням сучасних наукових підходів і тенденцій правових форм регулювання в сфері використання цих земель.

Виклад основного матеріалу. В сучасних умовах прискорення реформування земельних відносин на ринкових засадах правове регулювання використання земель у межах населених пунктів здійснюється у двох паралельних правових площинах. В одній із них закріплені принципи і положення

з радянського земельного права: адміністративний розподіл земель органами місцевого самоврядування; належність більшості земель до державної власності; поділ земель на категорії відповідно до основного цільового призначення; нормування земельних ділянок під індивідуальну забудову у містах, селах і селищах; виділення земельних ділянок без урахування містобудівної документації; обмеження участі громадян у вирішенні земельних питань. Одночасно з цими законодавчими приписами і теоретичними положеннями в нашій країні впроваджуються і реалізуються нові форми використання земель у межах населених пунктів і правові форми регулювання земельних відносин: право приватної власності, приватизація земель, відчуження земельних ділянок державної та комунальної власності на земельних торгах, використання зонування земель як методу регулювання земельних відносин у ринкових умовах [3, с. 238].

У реальних суспільних земельних відносинах в результаті застосування законодавчих приписів, які концептуально між собою не поєднуються, виникають проблеми та спори приватного і публічного характеру. Наприклад, практично зупинено реалізацію громадянами України права на безоплатну приватизацію земельних ділянок для житлового будівництва, зонування земель не можна застосувати через землеустрій у населених пунктах, постійно виникають соціальні протистояння при забудові земельних ділянок.

Слід наголосити, що такий підхід витікає з суті законодавства. Так, у чинному Земельному кодексі України передбачений поділ землі на категорії залежно від основного цільового призначення. Зазначений принцип був притаманний як для регулювання земельних відносин на засадах права виключної державної власності на землю ще в радянському земельному праві, так залишається непорушним і натеper. Крім того, у чинному кодифікованому акті земельного законодавства посилюється значущість встановлення цільового призначення земель в адміністративному порядку шляхом прийняття імперативних рішень відповідними органами державної влади та місцевого самоврядування [5, с. 187].

Разом з тим, у юридичній науковій літературі продовжують тривати дискусії та жваво обговорюватися питання щодо необхідності та можливості застосування такого критерію для визначення правового режиму земель, які знаходяться в межах населених пунктів, стосовно сучасних реалій їх використання, коли поділ землі на чітко визначену кількість категорій з особливим правовим режимом для кожної з них створює реальні перешкоди у здійсненні громадянами й юридичними особами суб'єктивних земельних прав.

У сучасному земельному праві України зазначається, що земля характеризується відповідним диференційованим правовим режимом залежно від функціонального її використання і цільового призначення [1, с. 158]. Існуюча практика відчуження органами державної влади та місцевого самоврядування земельних ділянок у приватну власність із земель усіх категорій свідчить, що у практичній дійсності при вирішенні питання щодо суб'єктивного права на землю тієї чи іншої особи застосовується не стільки цільове призначення, скільки функціональне призначення конкретної земельної ділянки. Безумовно, це створює вагомі труднощі та проблеми не тільки в процесі набуття та реалізації права власності на землю, але і при переводі землі з однієї категорії в іншу [4, с. 172].

Надзвичайно гостро відчуваються ці проблеми при вирішенні питань відчуження земельних ділянок у власність в межах населених пунктів, де поряд із землями житлової та громадської забудови знаходяться земельні ділянки, які належать до різних самостійних категорій земель з іншими правовими режимами використання та охорони і поділяються на відповідні функціональні зони з метою забезпечення сталого розвитку населеного пункту.

В умовах правової невизначеності процедури (порядку) використання земель, розташованих у межах населених пунктів, органи державної влади та місцевого самоврядування, фізичні, юридичні особи допускають облік порушень земельного законодавства. Від забезпечення чіткості правового регулювання використання цих земель залежить стабільність земельних відносин та інвестиційна привабливість країни. Сучасні напрями розвитку земельних відносин зумовлюють нагальну необхідність по-новому оцінити юридичну природу та значення поділу землі на категорії за цільовим призначенням з огляду на функції, які виконує земля в природі й суспільстві.

З урахуванням відмінностей у цільовому призначенні та функціональному використанні земель у межах населених пунктів специфіка правового регулювання їх використання визначається наявністю містобудівних вимог як до організації всієї території населеного пункту, так і окремих її частин, здійсненням зонування земель. Законодавче закріплення зонування як правової форми й водночас методу регулювання земельних відносин на місцевому рівні змінює сутність та юридичне значення цільового використання земельних ділянок і поділу земель на категорії з різним правовим режимом.

Слід зазначити, що Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» вперше відніс плани

зонування до окремого виду містобудівної документації, адже, на відміну від Закону «Про планування і забудову територій», який втратив чинність, він вже не передбачає необхідності розробки планів зонування у складі місцевих правил забудови як їх графічної частини. У чинному Законі передбачено, що, окрім розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження планів зонування територій і детальних планів територій.

Згідно ст. 180 Земельного кодексу зонування земель здійснюється у межах населених пунктів і є поділом території міста на зони при містобудівному плануванні розвитку територій із метою встановлення в них вимог щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон [2]. План зонування території розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ). Його метою є визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон.

Вказаний документ вирішує не лише питання розміщення об'єктів містобудування та здійснення благоустрою територій. План зонування території розробляється з метою створення сприятливих умов для життєдіяльності людини, забезпечення захисту територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання надмірній концентрації населення і об'єктів виробництва, зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, охорони та використання територій з особливим статусом, у тому числі ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини, а також земель сільськогосподарського призначення, лісів і підлягає стратегічній екологічній оцінці. Цей документ встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтної організації. Відтак є чітко виражена екологічна спрямованість планування (зонування) територій як елементу просторового планування та застосування ландшафтного підходу до використання земель для містобудівних потреб. При цьому параметри використання території та будівель, запропонованих для розташування у межах декількох земельних ділянок або окремої земельної ділянки, зокрема функціональне призначення, граничні поверховість та площа забудови, можливе розміщення на ділянці є обов'язковими для врахування під час зонування відповідної території. Перелік зазначених параметрів визначає центральний орган виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури [6].

Важливим кроком на шляху подальшого визнання та законодавчого закріплення зонування як правової форми та методу регулювання земельних відносин на місцевому рівні слід вважати положення ч. 3 ст. 24 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Ними встановлюється, що в разі відсутності затвердженого плану зонування або детального плану території передача (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної

власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб забороняється. При цьому Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі» були встановлені виключення із зазначеного правила [7]. Так, при передачі (наданні) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб наявність плану зонування або детального плану території не вимагається в разі:

- розташування на земельній ділянці будівлі (споруди), яка перебуває у власності фізичної або юридичної особи;
- приватизації громадянином земельної ділянки, наданої йому в користування відповідно до закону;
- надання земельної ділянки, розташованої на території зони відчуження чи зони безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- надання земельної ділянки для розміщення лінійних об'єктів транспортної та енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, ліній електропередачі, зв'язку);
- буріння, влаштування та підключення нафтових і газових свердловин за межами населених пунктів;
- будівництва, експлуатації військових та інших оборонних об'єктів.

Передача (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у перелічених випадках за відсутності плану зонування або детального плану території не допускається, якщо земельна ділянка розташована в межах зелених зон населених пунктів, внутрішньоквартальних територій (територій міжрайонного озеленення, елементів благоустрою, спортивних майданчиків, майданчиків відпочинку та соціального обслуговування населення) або віднесена до категорії земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного призначення, рекреаційного призначення (крім земель для дачного будівництва), лісогосподарського призначення [7].

Заслуговує на увагу також ч. 4 ст. 24 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», згідно з якою зміна цільового призначення земельної ділянки, що не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території, забороняється. Досить прогресивними слід вважати положення ч. 5 ст. 20 кодифікованого акту земельного законодавства, які регламентують можливість самостійного визначення власником або користувачем видів використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) в межах вимог, встановлених законом до використання земель відповідної категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою [2]. Проте, незважаючи на такі поодинокі приклади, положення містобудівного законодавства щодо територіального (просторового) планування продовжують стримуватися усталеними положеннями земельного законодавства про цільове використання земельних ділянок.

Нагепер єдиний системний законодавчий підхід до правового регулювання планування територій, розташованих у межах населених пунктів, відсутній. За наявності великої кількості містобудівної документації досить складно усвідомити вимоги земельно-правових норм щодо використання земель у межах населених пунктів. Багато видів містобудівної та землевпорядної документації взагалі не розробляються, а застарілі планувальні документи не переглядаються [5, с. 189]. Крім того, немає єдності у визначенні концепції подальшого розвитку системи містобудівного законодавства та необхідності його кодифікації. Це свідчить про те, що правове регулювання цих відносин характеризується низькою ефективністю.

Висновки. Створення стабільно функціонуючого ринку землі в країні, який повинен забезпечити ефективне, динамічне та сприятливе середовище для життя, зумовлює введення відповідних змін у практику містобудування та в систему документації із територіального планування та містобудування. В основу подальшого реформування вітчизняного законодавства має бути покладено комплексне просторове (територіальне) планування, інструментом якого є зонування територій – сучасна альтернатива принципу цільового використання земель і розподілу земель за категоріями. При цьому зміна правових форм і методів регулювання земельних відносин у сучасних умовах не означає повної відмови від теоретичних положень законодавства, яке існувало раніше. Реформування земельних відносин у населених пунктах має відбуватися саме еволюційним шляхом пошуку та застосування положень радянського законодавства, які сприятливі до їх трансформації до сучасного українського законодавства, та засобів, які наближують публічні і приватні інтереси.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. К. : Знання, 2005. 445 с.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.
3. Іванова Є.О. Розвиток правового регулювання використання земель у містах // *Актуальні проблеми держави та права : Зб. наук. пр.* Вип. 46. Одеса : Юридична література, 2009. С. 238–242.
4. Носік В.В. Право власності на землю українського народу : Монографія. К. : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
5. Платонова Є.О. Сучасні тенденції правового регулювання використання земель у межах населених пунктів // *Актуальні проблеми соціального права в умовах євроінтеграції* : матер. Міжнар. наук.-практич. конф., присвяч. 90-річчю професора І.М. Сироти (м. Одеса, 31 жовтня 2017 р.). Одеса : Фенікс, 2017. С. 186–190.
6. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 18. Ст. 735.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі : Закон України від 1 березня 2018 р. № 2314-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 28. Ст. 996.

Платонова Є.О. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Стаття присвячена встановленню особливостей правового регулювання використання земель у межах населених пунктів з урахуванням сучасних наукових підходів і тенденцій правових форм регулювання у сфері використання цих земель. Зазначено, що в сучасних умовах реформування земельних відносин правове регулювання використання земель у межах населених пунктів здійснюється у двох паралельних правових площинах. В одній із них закріплені принципи з радянського земельного права і одночасно реалізуються нові форми використання земель у межах населених пунктів. Такий підхід витікає з самої суті законодавства.

Обґрунтовується необхідність по-новому оцінити юридичну природу та значення поділу землі на категорії за цільовим призначенням з огляду на функції, які виконує земля в природі й суспільстві. Особливості правового регулювання використання земель у межах населених пунктів визначаються наявністю містобудівних вимог до організації території населеного пункту та здійсненням зонування земель. Законодавче закріплення зонування як правової форми та методу регулювання земельних відносин дозволить змінити сутність і юридичне значення цільового використання земельних ділянок і поділу земель на категорії з різним правовим режимом.

Зроблено висновок про необхідність введення відповідних змін у практику містобудування та в систему документації із територіального планування та містобудування. Реформування земельних відносин у населених пунктах має відбуватися еволюційним шляхом пошуку та застосування положень радянського законодавства, які сприятливі для їх трансформації до сучасного українського законодавства.

Ключові слова: землі в межах населених пунктів, землі житлової та громадської забудови, планування території, зонування земель, містобудівна діяльність.

Platonova Ye.O. FEATURES OF LEGAL REGULATION OF THE USE OF LANDS WITHIN THE POPULATION POINTS

The article is devoted to establishing the peculiarities of the legal regulation of land use within settlements taking into account the modern scientific approaches and tendencies of legal forms of regulation in the sphere of land use. It is noted that in the current conditions of accelerating the reform of land relations on a market basis, legal regulation of land use within settlements is carried out in two parallel legal planes. One of them enshrines the principles and regulations of Soviet land law and at the same time introduces and implements new forms of land use within settlements and legal forms of regulation of land relations. Despite the application of legislative provisions that are not conceptually interconnected, this approach follows from the very essence of legislation.

It is established that land is characterized by an appropriate differentiated legal regime depending on its functional use and purpose. The need for a new appreciation of the legal nature and significance of the division of land into categories by purpose in view of the functions performed by land in nature and in society is justified. Features of legal regulation of land use within settlements are determined by the presence of town-planning requirements for the organization of the territory of the settlement and the implementation of land zoning. Legislative consolidation of zoning as a legal form and method of regulation of land relations at the local level will change the nature and legal significance of the targeted use of land plots and division of land into categories with different legal regime.

Attention is drawn to the lack of a unified systematic legislative approach to the legal regulation of planning of territories located within settlements. In the presence of a large number of town planning documentation, it is difficult to understand the requirements of the land-legal norms for the use of land within settlements. There is no unity in defining the concept of further development of the system of town planning legislation and the need for its codification. This demonstrates the low efficiency of legal regulation of these relationships.

The creation of a stable functioning land market in the country, which should provide an effective and favorable environment for life, necessitates the introduction of appropriate changes in the practice of urban planning and in the system of documentation on spatial planning and urban planning. However, the change of legal forms and methods of regulation of land relations in modern conditions does not mean complete rejection of theoretical provisions of the legislation that existed before. The reform of land relations in settlements should be in an evolutionary way by finding and applying the provisions of Soviet legislation that are favorable for their transformation into modern Ukrainian legislation, and the means that bring public and private interests closer.

Key words: land within settlements, land of residential and public development, planning of territories, land zoning, town-planning activity.