

УДК 349.4

О.С. КОМАРОВА, Інститут економіко-правових досліджень НАН України

ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК КОМУНАЛЬНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ

Ключові слова: правовий режим, земельна ділянка

На даний час у світлі останніх змін у правовому регулюванні земельних відносин особливої гостроти набуває питання визначення правового режиму земельних ділянок комунальної форми власності. Серед факторів, які обумовлюють його специфіку, слід виділити норми містобудівного законодавства, вплив яких на процеси землекористування у межах населених пунктів значно посилюється. Проте питання взаємодії комплексу норм земельного та містобудівного законодавства України, які сукупно і визначають особливі риси правового режиму земельних ділянок комунальної форми власності, дотепер не отримали належного рівня наукового опрацювання, що зумовлює необхідність проведення даного дослідження.

В цілому питання вдосконалення правових режимів земельних ділянок та оптимізації понятійного апарату земельних правовідносин отримали відображення у працях як вітчизняних, так і зарубіжних вчених та практиків. Зокрема, можна виділити роботи М.В. Воскобійник, І.І. Каракаша, О.І. Красова, В.І. Семчика, В.Д. Швеця та ін. Проте і досі недостатньо конкретизованою залишається характеристика правового режиму земельних ділянок комунальної форми власності. У зв'язку з цим метою даної статті є розробка пропозицій щодо удосконалення законодавства України, яке визначає правовий режим земельних ділянок комунальної форми власності. Новизною роботи є обґрунтування необхідності врахування вимог містобудівного законодавства при визначенні режиму правового регулювання земель кому-

нальної форми власності, що має отримати вияв у виокремленні самостійної категорії земель населених пунктів.

Для досягнення поставленої мети були вирішені наступні завдання:

– проаналізовано існуючі наукові розробки та вітчизняне законодавство в контексті досліджуваної тематики;

– розроблено пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у досліджуваній сфері.

Як зазначено у ч.3 ст.2 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р., об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї). При цьому земельні відносини у цьому Кодексі визначаються як суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею.

Отже, у кодифікованому акті земельного законодавства України згадується щонайменше про три можливих об'єкти земельних правовідносин – земля, земельні ділянки та права на них, земельні частки (паї). З приводу такого поділу виникає закономірне питання про співвідношення цих категорій як об'єктів права та елементів земельно-правового термінологічного апарату.

Перш за все, слід відзначити, що вітчизняне земельне законодавство не дає чіткого визначення поняття «земля». Лише назва ст.1 Земельного кодексу України та формулювання її частини 1 дає можливість з'ясувати, що земля у найбільш загальному вигляді є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Навряд чи таке твердження викликати сумніви, адже норма ч.1 ст.2 Кодексу у цій частині відтворює положення ст.14 Конституції України від 28.06.1996 р. При цьому земля як основне національне багатство, за визначенням наведеному у коментарі до Конституції України, визнається складовою біосфери і включає ґрунти та інші природні елементи ландшафту, які органічно пов'язані між собою і забезпечують належне функціонування флори та фауни, життєдіяльності людини та розвиток су-

спільства [1, с.73]. Додатково у коментарі до Земельного кодексу України підкреслюється, що земля є поліфункціональним утворенням, проте її цінність, яка змушує державу вживати особливих заходів з охорони, полягає в унікальному характері як об'єкту природи [2, с.13].

У зв'язку з цим досить невдалою видається інтерпретація земельних відносин, наведена у ч.1 ст.2 Земельного кодексу України, як суспільних відносин щодо володіння, користування і розпорядження землею. Вказане закладає сумніви щодо можливості розпорядження національним багатством у такий спосіб, припускаючи, по суті, поєднання землі та земельної ділянки як об'єктів земельних правовідносин.

Зокрема, такий висновок знаходить у певній мірі підтвердження у практиці правового регулювання земельних відносин окремих зарубіжних країн. Зокрема, земля як об'єкт природи та природний ресурс розглядається у земельному законодавстві Російської Федерації (ст.6 Земельного кодексу від 25.10.2001 р.). Дещо у більш розширеному значенні наводиться дефініція землі у Земельному кодексі Республіки Казахстан від 20.06.2003 р. Зокрема, земля визнається як територіальний простір, в межах якого встановлюється суверенітет Республіки Казахстан, природний ресурс, загальний засіб виробництва і територіальна основа будь-якого процесу праці (п.7 ч.1 ст.12). У Кодексі Республіки Білорусь «Про землю» від 23.07.2008 р. земля (землі) визначається як земна поверхня, включаючи ґрунти, що розглядається як компонент природного середовища, засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві, просторова матеріальна основа господарської і іншої діяльності (ст.1).

Звісно, на фоні недосконалості термінології земельного законодавства України, численними є спроби сформулювати науково обґрунтоване визначення поняття «земля». У більшості випадків, як свідчить аналіз окремих наукових досліджень, земля розглядається як природний об'єкт, який може виступати засобом виробництва та просторовою матері-

альною основою. Втім питання про можливість визнання землі безпосереднім об'єктом правовідносин залишається і досі невирішеним.

Зокрема, можна погодитися з висновками В.Д. Швець, який відзначає той факт, що Земельний кодекс України розрізняє поняття «земля» від індивідуально визначених її об'єктів, що відносяться до нерухомого майна – земельних ділянок та їхніх частин, не конкретизуючи принцип такого розмежування [3, с.39]. В той же час автор стверджує про те, що коли ми говоримо про землю, як об'єкт земельних правовідносин з участю органів державної влади, потрібно розглядати землю не в її природному стані, як дарунок природи, а землю як об'єкт, у відношенні якого встановлений і законодавчо закріплений певний правовий режим, в силу якого вона стає об'єктом права та об'єктом правовідносин [3, с.43–44].

Представляється, що логічніше було б припустити думку про те, що земля, щодо якої встановлений конкретний правовий режим, набуває ознак земельної ділянки. Адже земля як об'єкт природи та національне багатство знаходиться під впливом загального правового режиму, який за Конституцією України отримав назву власність Українського народу. І цілком правильними виглядають переконання тих авторів, які пов'язують вживання терміну «земля» саме з відносинами управління сукупним земельним фондом країни, охороною та контролем за використанням землі як природного ресурсу.

Якщо ж мова йде про наділення землі особливими правовими ознаками, то скоріше слід вести мову про її трансформацію у юридичній площині у інший об'єкт земельних відносин – земельні ділянки.

Зокрема, підтвердження цій тезі можна знайти як у вітчизняному земельному законодавстві, так і у окремих наукових працях з цієї проблематики. Достатньо хоча би подивитися на визначення поняття «земельна ділянка», яке наводиться у Земельному кодексі України. У ч.1 ст.79 цього Кодексу земельна

ділянка визнається як частина земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Саме земельна ділянка виступає об'єктом права власності, оскільки, відповідно до ч.1 ст.78 Земельного кодексу України, право власності на землю розкривається як право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками. Наголошуючи на питаннях припинення прав на землю, регламентованих у главі 22 Земельного кодексу України, привертає увагу ст.140, яка містить підстави припинення права власності на земельну ділянку.

Такий прийом юридичної техніки дає можливість співвіднести поняття «земля» та «земельна ділянка» як ціле та частка, загальне та спеціальне, а в деяких випадках близькі за значенням терміни, що в цілому уявляється справедливим. Адже провести чітку нормативну та доктринальну межу між цими ключовими поняттями земельного права представляється вкрай складним завданням.

Втім не слід заперечувати важливості конкретизації правового титулу землі задля виділення земельної ділянки як об'єкту права із притаманним їй правовим режимом, на чому акцентують увагу окремі дослідники.

Зокрема, з цього приводу І.І. Каракаш зауважує, що визначення правового титулу належності земельної ділянки конкретній особі та закріплення прав останньої щодо неї виступають як критерії виокремлення земельної ділянки [4, с.213]. В.І. Семчик також підкреслює, що об'єктом відносин власності виступає не земля в абстрактному її розумінні, а частина земельної території країни, що перебуває у власності держави, а також земельна ділянка чи її частина, яка може бути відмежована від інших земельних ділянок [5, с.140].

Враховуючи те, що «земельна ділянка» є більш юридично індивідуально визначеним поняттям, законодавство окремих країн близького зарубіжжя оперує ним при визначенні об'єктів земельних відносин. Такий підхід, зокрема, відображений у Земельному кодексі Республіки Вірменія від 04.06.2001 р. № ЗР-

185, який земельними визнає суспільні відносини, що виникають у зв'язку з розпорядженням, володінням і користуванням земельними ділянками, а також між органами державного управління і місцевого самоврядування, громадянами і юридичними особами у зв'язку з управлінням земельними ресурсами (ч.1 ст.4).

Необхідно зауважити, що не вбачається чіткого розмежування понять «земля» та «земельна ділянка» стосовно їх як об'єктів права комунальної власності. Земельний кодекс України досить довільно їх використовує і при цьому неможливо встановити відповідної кореляції між цими термінами. Адже у ст.83 Кодексу законодавець вживає термін «земля» для позначення в цілому земель комунальної форми власності, а також для ідентифікації земель окремих категорій, які не можуть бути передані у приватну власність. Хоч в той же час для визначення складу таких земель, які мають скласти недоторканий земельний запас територіальної громади, використовується термін «земельна ділянка», наприклад, земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування (п.«д» ч.3 ст.83 Земельного кодексу України). «Земельна ділянка» вживається і тоді, коли необхідно визначити землі, на які територіальна громада може набути право власності. Зокрема, йдеться про примусове відчуження земельних ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб (п.«б» ч.4 ст.83 Земельного кодексу України).

Отже, критерій або принцип, за яким визначається легальний підхід до вибору у тому чи іншому випадку вживання термінів «земля» та «земельна ділянка», не представляється можливим визначити.

У зв'язку з цим, небезпідставними виглядають аргументи М.В. Воскобійник, на яких вона вибудовує свої переконання щодо того, що у загальному значенні право комунальної власності існує на землю, але у відносинах між конкретними суб'єктами воно трансформується на право комунальної власності на земельну ділянку [6, с.9]. Вказаний висновок,

поряд з вищенаведеними нормативними та доктринальними прикладами, наводить на думку про можливість існування земельної ділянки лише під час визначення щодо неї певного комплексу речових або зобов'язальних прав та здійснення таких прав.

У той же час недостатньо обґрунтованими представляються пропозиції окремих авторів, які пропонують визначення поняття «земельна ділянка» у контексті реалізації конкретного права власника. Зокрема, зустрічається інтерпретація «земельної ділянки» як об'єкта відчуження, відповідно до якої це частина земної поверхні з установленими межами, площею, певним місцем розташування, з відповідним правовим режимом, яка належить конкретному суб'єктові на праві власності [7, с.7]. Якщо слідувати такій логіці, то доведеться окреслити змістовне наповнення поняття «земельна ділянка» як об'єкта реалізації прав з володіння та користування, що навряд чи є раціональним.

Загалом, визначення земельної ділянки, наведене у ч.1 ст.79 Земельного кодексу України, слід визнати таким, що в основному відповідає доктринальним уявленням щодо змісту цього поняття та може бути використано стосовно земельних ділянок комунальної форми власності.

Вищенаведене свідчить, що земельні ділянки мають свій правовий режим, який набуває особливого наповнення щодо земель комунальної форми власності. Структурно цей правовий режим має бути представлений певними складовими елементами, проте на нормативному рівні вони залишаються нерозкритими. Попри досить часте згадування про правовий режим, сутність останнього у Земельному кодексі України залишається незрозумілою.

Звісно, така невизначеність не могла залишитися осторонь від уваги наукової громадськості та склала підґрунтя для проведення численних досить плідних досліджень. Доволі значна частка наукових розробок проблематики правового режиму земель та земельних ділянок припадає на радянську добу

розвитку науки земельного права. В той же час не слід применшувати рівень наукових досягнень сучасних фахівців-представників земельно-правового напрямку науки.

Так, О.І. Крассов виділяє наступні основні елементи поняття «правовий режим земель»: право власності на землю; інші права на землю; управління використання і охороною земель; правову охорону земель; міру відповідальності за порушення земельного законодавства [8, с.39].

За визначенням С.А. Боголюбова, правовий режим земель визначається сукупністю правил їх використання і включення в цивільний обіг, охорони, контролю і моніторингу, встановлених земельним, містобудівельним, лісовим, природоохоронним та іншим законодавством, законодавством про надра, і поширюється на землі відповідної категорії [9, с.34–35].

А.П. Анісімов стверджує, що правовий режим земель – це особливий диференційований порядок регулювання життєдіяльності в межах категорії земель, який реалізується шляхом встановлення суб'єктам стимулів і обмежень в галузі раціонального використання і охорони земель, а також особливостей управління даною територією в порядку, встановленому містобудівельним, земельним, екологічним та іншим законодавством, а також нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування [10, с.66].

В цілому, за результатами узагальнення та систематизації наукових підходів до визначення поняття «правовий режим земель» у якості його загальних елементів, на яких акцентує увагу більшість вчених, слід виділити: право власності на землю, права землекористування, управління використанням землями, правова охорона земель. Більше того, для одних категорій чи видів земель більше специфіки можна знайти в межах інституту управління землею, а для інших – в межах інституту її охорони. До числа інших елементів правового режиму земель, на необхідності виділення яких наголошують окремі науковці, належать: інститут правового регулювання

плати за землю, інститут відповідальності за порушення земельного законодавства, питання правового регулювання оборотоздатності окремих категорій земель тощо.

Зважаючи на існуючу прогалину у вітчизняному земельному законодавстві, яка отримала вираз у відсутності визначення поняття «правовий режим земель», на даний час непоодинокими є випадки, коли намагання її подолати з боку окремих науковців знаходять вияв у власній інтерпретації цього терміну. Зокрема, Н. Барабаш вважає за необхідне внести зміни до Земельного кодексу України, доповнивши його нормою-дефініцією наступного змісту: «правовий режим земель – це встановлений нормами земельного законодавства диференційований порядок, який визначає поведінку суб'єктів земельних правовідносин щодо земель як до об'єкта права власності, користування, управління і правової охорони» [11, с.187].

При цьому, як вірно відзначає дослідниця, диференційований характер такого порядку полягає, перш за все, у врахуванні існуючого поділу земель України на категорії залежно від основного цільового призначення. Таке цільове призначення обумовлює особливий правовий режим кожної категорії земель, що не може не вплинути на правовий режим земельної ділянки у межах тієї чи іншої категорії. Адже цілком правильно зауважує більшість вітчизняних та зарубіжних науковців про спеціальний правовий режим земельних ділянок порівняно із загальними вимогами щодо використання землі за певною категорією.

Слід зауважити, що загальновизнаним як на науковому, так і нормативному рівнях є постулат про системоутворююче значення для галузі земельного права та законодавства правового принципу цільового використання земель, в цілому, та земельних ділянок, зокрема.

Особливо важливого значення принцип цільового використання набуває не тільки у якості критерію диференціації земель на категорії, але і ключового елементу категорії «правовий режим земель». Зокрема, правовий режим земель у Земельному кодексі Російсь-

кої Федерації визначається, виходячи з їх приналежності до тієї або іншої категорії і дозволеного використання відповідно до зонування територій, загальні принципи і порядок проведення якого встановлюються федеральними законами і вимогами спеціальних федеральних законів (ч.2 ст.7).

Якщо знову повернутися до генези поняття «правовий режим земель», то слід зауважити, що його первинне використання було дещо непослідовним та поширювалося за об'єктом впливу на землі спеціального призначення, міські землі і землі державного лісового фонду. В той же час принцип цільового використання майже усіма авторами визнавався основою для формування змістовного навантаження цього терміну.

Зокрема, у 1976 р. Б.В. Єрофєєв, розглядаючи правовий режим земель міст, відмічав, що з юридичної точки зору правовий режим земель міст є сукупністю вимог, виражених в правових нормах, що встановлюють цільове призначення земель міст та їх окремих видів, порядок управління і користування ними в умовах науково-технічного прогресу [12, с.41]. Правовий режим земель міст, на думку науковця, також визначає діяльність міських Рад депутатів трудящих у галузі регулювання земельних відносин, права та обов'язки всіх землекористувачів в містах, а також інших учасників земельних відносин, що виникають з приводу експлуатації земель міст як в цілому, так і окремих їх видів для найбільш раціонального використання і підвищення ефективності засобів, що направляються на містобудування [12, с.42].

Висловлені Б.В. Єрофєєвим думки не втрачають своєї актуальності і дотепер та можуть скласти підґрунтя для певних висновків щодо правового режиму земель комунальної форми власності, серед яких велику питому вагу займають земельні ділянки міст України. До речі врахування принципу цільового призначення земель комунальної форми власності є важливим з погляду на те, що у складі таких земель можуть перебувати земельні ділянки, які відносяться до різних категорій,

наділені своїм особливим правовим режимом. З цього приводу у Земельному кодексі України зауважується, що у комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності (ч.2 ст.83). При цьому до земель комунальної власності, які не можуть передаватись у приватну власність, належать:

а) землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо);

б) землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту;

в) землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом;

г) землі лісогосподарського призначення, крім випадків, визначених цим Кодексом;

ґ) землі водного фонду, крім випадків, визначених цим Кодексом;

д) земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;

е) земельні ділянки, штучно створені в межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісогосподарського призначення та природно-заповідного фонду, що перебувають у прибережній захисній смузі водних об'єктів, або на земельних ділянках дна водних об'єктів (ч.3 ст.83).

Це означає, що перебування таких земель у комунальній власності має забезпечувати задоволення певного суспільно важливого інтересу мешканців відповідного населеного пункту із дотриманням вимоги про основне цільове призначення конкретної категорії земель. Адже зміна цільового призначення зазначених видів земель допускала б потенційну

можливість їх передачі у власність фізичних та юридичних осіб.

При цьому у юридичній літературі можна зустріти твердження про пріоритетність правового режиму земель населених пунктів над землями, які входять до їх складу, але за своїм призначенням відносяться до інших категорій (зокрема, землі оборони або сільськогосподарського призначення). Втім це не зовсім так. Зокрема, землі оборони можуть перебувати у державній та комунальній власності (ч.2 ст.77 Земельного кодексу України), проте їх використання підпорядковується нормам спеціального нормативного акту – Закону України «Про використання земель оборони» від 27.11.2003 р. Отже, за загальним правилом превалювати мають норми спеціального правового характеру, надаючи можливість органам місцевого самоврядування регулювати питання конкретно-видових земельних відносин в частині загальних правових приписів та в межах спеціальної компетенції.

До того ж наразі чинне земельне законодавство України не виділяє категорію земель населених пунктів, що можливо слід визнати певним недоліком правового регулювання відповідної групи суспільних відносин. Особливо, коли доводиться говорити про виділення такої складової поняття «правовий режим земель» як дозволене використання. Як вже згадувалося, на необхідності виділення цього поняття заострює увагу російський законодавець, що між тим не є характерним лише для земельного правопорядку цієї країни. На доцільності врахування при визначенні правового режиму земель їх дозволеного використання наголошують норми земельних актів Казахстану, Вірменії та інших країн Співдружності незалежних держав.

Дозволене використання земельної ділянки у межах відповідної категорії земель має визначити її функціональне призначення, що без прив'язки до населеного пункту є неможливим. Як вірно підмітив А.С. Тріфонов, термін «дозволене використання» доцільно використовувати, коли йдеться про категорії земель, відносно яких здійснюється територі-

альне зонування [13]. Дещо аналогічного підходу до вживання цього поняття дотримується О.І. Крассов, який зазначає, що правовий режим земельних ділянок на землях поселень прямо залежить від результатів територіального зонування, від змісту містобудівних регламентів, закріплюючих види дозволеного використання земельних ділянок і об'єктів нерухомості на них розташованих та ін. На думку науковця, дозволене використання земельної ділянки визначається в результаті зонування територій (містобудівного зонування), яке проводиться головним чином на землях населених пунктів і в деяких інших випадках [14, с.42]. Проте слід погодитися з висновками згаданих авторів та інших науковців, що на сьогодні не існує чіткого визначення наведеної категорії.

Слід нагадати, що зонування земель згідно ч.1 ст.180 Земельного кодексу України здійснюється саме у межах населених пунктів. Втім категорію земель населених пунктів у земельному законодавстві України не виділено та, по суті, проігноровано досвід попередніх років з питань правового регулювання земельних відносин у цій сфері.

Натомість Земельний кодекс УРСР від 18.12.1990 р., як і однойменний акт від 08.07.1970 р., виокремлював землі населених пунктів, до яких відносив землі міста, селищ міського типу, сільських населених пунктів, земельні ділянки житлових, житлово-будівельних, гаражно-будівельних і дачно-будівельних кооперативів, для індивідуального житлового, гаражного і дачного будівництва. Використання земель міста передбачалося здійснювати відповідно до проектів планування та забудови міста і планів земельно-господарського устрою, що свідчило про намагання враховувати містобудівні вимоги та обмеження.

Визначальним є те, що, зокрема, до складу земель міста, відповідно до ст.63 Земельного кодексу УРСР від 18.12.1990 р., у редакції Закону України від 13.03.1992 р., входили усі землі в межах міста (звісно, за радянських часів домінувала державна власність, а тому за-

стережень щодо виключення земель інших форм власності не містилося). З вказаного має слідувати висновок про те, що у складі міста перебували землі різних категорій, використання яких слід було здійснювати з дотриманням проектів планування та забудови міста і планів земельно-господарського устрою. Виходить, що земельне законодавство радянської доби диференціювало землі як за цільовим призначенням, так і за допомогою додаткових критеріїв, які визначали специфіку правового режиму категорії землі, в цілому, та земельної ділянки, зокрема. Такою додатковою складовою правового режиму земель населених пунктів як раз можна назвати норму про врахування проектів планування та забудови міста і планів земельно-господарського устрою, які в цілому і визначали характер дозволеного використання конкретної земельної ділянки.

Відмовившись від правової індивідуалізації земель населених пунктів у вітчизняному земельному законодавстві, норми, що визначали їх правовий режим, опинилися у межах глав Земельного кодексу України, які не здатні забезпечити системний вплив на земельні відносини у межах населених пунктів. Зокрема, врахування положень генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням будівельних норм, державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови визнано обов'язковим лише у процесі використання земель житлової та громадської забудови.

При цьому з тексту Земельного кодексу України залишається не з'ясованим питання про обов'язковість врахування вищенаведеної містобудівної документації під час визначення порядку використання земель природно-заповідного фонду (ст.45), земель оздоровчого призначення (ст.49), земель рекреаційного призначення (ст.52), земель історико-культурного призначення (ст.54), земель лісогосподарського призначення (ст.56), земель водного фонду (ст.59), земель промисловості (ст.66), земель транспорту (ст.67), земель зв'язку (ст.75), земель енергетичної системи

(ст.76), земель оборони (ст.77), перебування яких у комунальній власності дозволяється.

Між тим у світлі останніх законодавчих новел використання земельних ділянок зазначених категорій у межах населених пунктів (сіл, селищ та міст) має узгоджуватися з приписами генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів територій. В свою чергу зонування територій здійснюється з дотриманням таких вимог: 1) урахування попередніх рішень щодо планування і забудови територій; 2) виділення зон обмеженої містобудівної діяльності; 3) відображення існуючої забудови територій, інженерно-транспортної інфраструктури, а також основних елементів планувальної структури територій; 4) урахування місцевих умов під час визначення функціональних зон; 5) встановлення для кожної зони умов та обмежень з визначенням видів використання земельних ділянок та об'єктів нерухомості; 6) узгодження меж зон з межами територій природних комплексів, смугами санітарно-захисних, санітарних, охоронних та інших зон обмеженого використання земель, червоними лініями (ч.3 ст.18 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р.).

Як видно, за результатами проведення зонування передбачається створення відповідних функціональних зон, які матимуть свій спеціальний правовий режим із встановленням для кожної зони умов та обмежень з визначенням видів використання земельних ділянок та об'єктів нерухомості. Вбачається, що за таких умов слід вести мову про те, що законодавець намагається встановити конкретний вид дозволеного використання земельної ділянки у межах тієї чи іншої зони на території відповідного населеного пункту. При цьому правовий режим використання земельної ділянки встановлений планом зонування території матиме пріоритет перед цільовим призначенням у разі вжиття заходів щодо його зміни. Як зазначено у ч.4 ст.24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» зміна цільового призна-

чення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території забороняється.

Слід зауважити, що особливого значення містобудівні засоби регулювання земельних відносин у межах населених пунктів набули у законодавстві Російської Федерації. Наочно про це свідчать система земельно-правових норм про режим населених пунктів, закріплена у Земельному кодексі Російської Федерації, та норми Містобудівного кодексу Російської Федерації від 29.12.2004 р.

Згідно із ст.83 Земельного кодексу Російської Федерації землями населених пунктів визнаються землі, використовувані і призначені для забудови і розвитку населених пунктів. Межі міських, сільських населених пунктів відділяють землі населених пунктів від земель інших категорій.

До складу земель населених пунктів можуть входити земельні ділянки, віднесені містобудівними регламентами до наступних територіальних зон: 1) житлових; 2) суспільно-ділових; 3) виробничих; 4) інженерних і транспортних інфраструктур; 5) рекреаційних; 6) сільськогосподарського використання; 7) спеціального призначення; 8) військових об'єктів; 9) інших територіальних зон.

При цьому правилами землекористування і забудови встановлюється містобудівний регламент для кожної територіальної зони індивідуально, з урахуванням особливостей її розташування і розвитку, а також можливості територіального поєднання різних видів використання земельних ділянок (ст. 85 Земельного кодексу Російської Федерації). Саме містобудівний регламент територіальної зони, як зазначено у вказаній статті, визначає основу правового режиму земельних ділянок. Додатково слід зауважити, що із містобудівним регламентом та дотриманням його вимог Містобудівний кодекс Російської Федерації пов'язує дозволене використання земельних ділянок і інших об'єктів нерухомості.

У законодавстві окремих зарубіжних країн можна зустріти і більш конкретне змістовне наповнення терміну «дозволене використання

земельної ділянки». Зокрема, ст.8 Земельного кодексу Вірменії від 04.06.2001 р. під цим терміном розуміє використання земельної ділянки за її цільовим і функціональним призначенням, включаючи встановлені права і обмеження. Як зауважується у наведеному нормативному акті, дозволене використання земельної ділянки встановлюється на основі нормативно-правових актів, схем зонування і використання земель, містобудівної і землепорядної документації.

Отже, як можна побачити, рівень дозволеного використання земельної ділянки переважно залежить від тих обмежень, заборон та дозволів, які встановлені містобудівною документацією населеного пункту із урахуванням функціонального призначення території у межах села, селища та міста.

Вочевидь постає необхідність законодавчого унормування розвитку земельних відносин у межах населених пунктів через виділення у Земельному кодексі України їх окремої категорії із встановленням спеціального правового режиму. Звісно, до складу земель населених пунктів входитимуть землі, які належать на праві комунальної, державної та приватної власності. У зв'язку з чим виділення категорії земель населених пунктів накладатиме певні обмеження на вибір конкретного виду використання земельних ділянок як комунальної форми власності, так і інших форм власності. Визначальним при цьому буде те, що правовий режим земельних ділянок населених пунктів першочергово визначатиметься положеннями генерального плану населеного пункту, плану зонування території, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою, а також будівельними нормами, державними стандартами і нормами, регіональними та місцевими правилами забудови.

Враховуючи превалювання на території відповідного населеного пункту земельних ділянок комунальної форми власності, найбільш повне визначення їх правового режиму здійснюватиме вирішальний вплив на формування земельних ділянок приватної форми

власності. Це пов'язано з тим, що об'єкти за будови, задля зведення яких суб'єкти господарювання набувають право власності або право користування земельними ділянками комунальної форми власності, мають розміщуватися у чітко встановлених функціональних зонах без можливості зміни цільового призначення земель, якщо це не передбачено планом зонування території. Крім того, розміщення об'єктів комерційної нерухомості на земельних ділянках, функціонально призначених для житлової забудови, потенційно може стати підґрунтям для їх примусового відчуження у власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб. Це припущення випливає з того, що відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» зміна функціонального призначення територій не тягне за собою припинення права власності або права користування земельними ділянками, які були передані (надані) у власність чи користування до встановлення нового функціонального призначення територій (ч.2 ст.24). Проте зазначена норма не виключає можливості припинення прав на такі земельні ділянки із їх передачею у комунальну власність через згадану процедуру примусового відчуження.

Втім, на даний час, недоліком чинного законодавства України, що визначає підстави примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності є визнання закритого характеру таких підстав. Про це, зокрема, свідчить норма ст.15 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17.11.2009 р. Законом положення закріплює вимогу про те, що у разі неотримання згоди власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з викупом цих об'єктів для суспільних потреб зазначені об'єкти можуть бути примусово відчужені у державну чи комунальну власність лише як виняток з

мотивів суспільної необхідності і виключно під розміщення: об'єктів національної безпеки і оборони; лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, магістральних трубопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, нафтових і газових терміналів, електростанцій) та об'єктів, необхідних для їх експлуатації; об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення; об'єктів природно-заповідного фонду; кладовищ.

Втім у світлі нововведень у сфері містобудівного законодавства України постає резонне питання або про розширення існуючого кола підстав примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, або ж про перетворення закритого переліку підстав для здійснення такого відчуження у відкритий. *Видається, що зміна функціонального призначення територій із наявністю суспільної потреби у здійсненні забудови зайнятих земельних ділянок об'єктами, що відповідають їх цільовому та функціональному призначенню, повинна бути визнана істотною підставою для проведення процедури примусового відчуження.* У зв'язку з цим потрібно внести відповідні зміни у ст.15 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності».

Між тим примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності визнаний доволі поширеним інструментом правового регулювання земельних та містобудівних відносин у багатьох штатах США та країнах Західної Європи [15, с.39–41].

Слід додатково зауважити, що закріплення у Земельному кодексі України системи норм про землі населених пунктів створить передумови для конкретизації правового режиму земельних ділянок комунальної форми власності шляхом виділення терміну «*дозволене використання земельної ділянки*», визначивши

його як вид використання земельної ділянки у межах встановленої класифікації видів цільового призначення земель із урахуванням комплексу фізичних, якісних і нормативних особливостей, закріплених нормативно-правовими актами, містобудівною і землепорядною документацією. Вказана дефініція могла б зайняти належне їй місце у складі норми ст.20 Земельного кодексу України.

Впровадження цього поняття сприятиме упорядкуванню практики правозастосування у галузі використання земельних ділянок комунальної форми власності. Зокрема, доволі високою питомою вагою у судовій практиці відзначаються спори про порушення конкретного цільового призначення землі, яке, по суті, виступає вимогою дозволеного використання земельної ділянки. Наприклад, у більшості договорів оренди або купівлі-продажу землі (відповідно в державних актах про право власності на землю) під цільовим призначенням земельної ділянки часто визначається будівництво певних об'єктів, наприклад, «будівництво торгово-офісного центру» або ж «будівництво житлового-офісного комплексу». На практиці часто виникає питання, чи можна будувати на таких земельних ділянках об'єкти, інші ніж ті, що передбачені такими договорами.

У такому випадку Державне агентство земельних ресурсів України наполягає на тому [16], що якщо земельна ділянка була надана для розміщення або обслуговування об'єкта в межах певної категорії відповідно до ст.19 Земельного кодексу України, але через якийсь час на ній був розташований інший об'єкт, або ж ділянка використовувалася за іншим призначенням, але в межах тієї ж категорії, то використання земельної ділянки не за цільовим призначенням у цьому випадку відсутнє.

Як можна побачити, у цій ситуації Державне агентство земельних ресурсів України фактично ототожнює категорію цільового призначення земельної ділянки з поняттям її дозволеного використання. Адже ст.19 Земельного кодексу України лише виділяє категорії земель за «основним цільовим призначен-

ням», що не може бути покладено в основу самостійного вибору суб'єктами прав на землю виду конкретного використання земельної ділянки. Представляється, що підгрунття такого довільного трактування поняття «цільове призначення землі» та оцінки його дотримання склала норма ч.5 ст.20 Земельного кодексу України, відповідно до якої види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) визначаються її власником або користувачем самостійно в межах вимог, встановлених законом до використання земель цієї категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою.

З наведеного виходить, що власник земельної ділянки, придбаної із земель комунальної форми власності, або орендар як користувач земельної ділянки, яка перебуває у власності територіальної громади села, селища та міста, може, посилаючись на дотримання вимог з використання землі відповідно до її категорії та не розробленість містобудівної документації у світлі нових положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», самостійно всупереч договірним умовам обиратиме вид необхідної йому забудови. Тим паче, що такий горизонт для маневру власнику або орендарю земельної ділянки надає Класифікація видів цільового призначення земель, затверджена Наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23.07.2010 р. Адже за кодом Класифікації «03» закріплено землі громадської забудови, а саме: землі, які використовуються для розміщення громадських будівель і споруд, готелів, офісних будівель, торговельних будівель, для публічних виступів, для музеїв та бібліотек, для навчальних та дослідних закладів, для лікарень та оздоровчих закладів, інших об'єктів загального користування.

Таким чином, посилаючись на ч.5 ст.20 Земельного кодексу України та коди Класифікації видів цільового призначення земель, можна самостійно, не зважаючи на інтереси територіальної громади, обрати бажаний ха-

рактер забудови. На практиці так і виходить і лише завдяки ефективній роботі господарських судів вдається запобігти негативним наслідкам таких «відносно правомірних» дій. Зокрема, Вищий господарський суд України все частіше кваліфікує будівництво об'єктів, не зазначених у договорі, як порушення договірних зобов'язань. Так, наприклад, в Постанові від 11.07.2007 р. № 33/277-06 Вищий господарський суд України зазначив, що: «зважаючи на те, що спірна земельна ділянка надана в оренду відповідачу з метою підприємництва для обслуговування сільськогосподарського ринку, а розміщення на вказаній орендованій земельній ділянці базової стільникової станції стільникового зв'язку «КиївСтар» не відповідає зазначеній меті, слід погодитись із висновком апеляційного суду про недотримання відповідачем умов використання спірної земельної ділянки, а відтак і умов договору оренди».

Представляється, що питома вага такого роду спорів істотно знизилася б якщо нормативно було закріплено поняття дозволеного використання земельної ділянки, яка б не дозволила суб'єкту прав на земельну ділянку довільно трактувати як положення відповідного договору, так і положення земельного законодавства у частині забезпечення дотримання вимог цільового призначення категорії землі та конкретного дозволеного виду використання земельної ділянки. У зв'язку з цим цілком обгрунтовано уявляється позиція О. Феліва, який наполягає на необхідності врахування потреб громадян в інтересах яких передається у власність або у користування земельна ділянка для забудови відповідним об'єктом [17].

У числі першочергових правових заходів, які б могли виключити виникнення на практиці вищенаведених неоднозначних ситуацій, слід визнати внесення також необхідних змін до ч.5 ст.20 Земельного кодексу України. Нова редакція цієї норми могла б отримати наступний вигляд:

«Види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) визначаються в межах дозво-

леного використання земельної ділянки з урахуванням вимог, встановлених законом до цільового призначення земель цієї категорії, містобудівної документації та документації із землеустрою».

Закріплення таких змін уніфікуватиме вплив земельно-правових та містобудівних норм на відносини з використання земельних ділянок комунальної форми власності.

За сучасних умов правового регулювання земельних відносин, як зазначає В.В. Носік, поняття «цільове призначення земель» є не стільки критерієм класифікації землі як основного національного багатства і об'єкта права власності на певні категорії, скільки юридичним фактом, з настанням якого закон пов'язує виникнення, зміну та припинення земельних правовідносин, а також визначення правового режиму землі й земельних ділянок зокрема [18, с.171]. Як представляється, такий висновок дослідника у повній мірі може бути віднесений до правового режиму земельних ділянок комунальної форми власності.

В цілому, вищенаведені роздуми можуть бути покладені у основу авторського бачення сутності *правового режиму земельних ділянок комунальної форми власності* як системи правових норм, які встановлюють порядок та підстави виникнення, зміни або припинення права власності або користування земельними ділянками, гарантії захисту цих прав, визначають особливості їх використання за основним цільовим призначенням та в межах дозволеного використання з урахуванням специфіки категорії земель населеного пункту та правового статусу органів місцевого самоврядування, уповноважених на реалізацію повноважень власника земель комунальної форми власності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Х. ; К. : Право, Ін Юре, 2003. – 808 с.

2. Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / за ред. В. І. Семчика. – К. : ІнЮре, 2003. – 676 с.

3. Швець В. Д. Органи державної влади України як суб'єкти земельних правовідносин: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.06 / Швець В. Д. ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2006. – 172 с.

4. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / [кол. авт.: Л. О. Бондар, А. П. Гетьман, В. Г. Гончаренко та ін.] ; за заг. ред. В. В. Медведчука. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 656 с.

5. Земельне право України: академічний курс / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К. : Ін Юре, 2008. – 600 с.

6. Воскобійник М. В. Правове забезпечення формування комунальної власності на землю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / М. В. Воскобійник ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 17 с.

7. Пейчев К. П. Правове регулювання відчуження земельних ділянок : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / К. П. Пейчев ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2005. – 17 с.

8. Крассов О. И. Земельное право : учебник / О. И. Крассов. – М. : Юрист, 2000. – 623 с.

9. Боголюбов С. А. Основные начала земельного законодательства // Земля и право. Пособие для российских землевладельцев / под ред. С. А. Боголюбова. – М. : Норма, 1997. – 320 с.

10. Анисимов А. П. О делении земельного фонда на категории / А. П. Анисимов // Изв. вузов. Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 65–78.

11. Барабаш Н. Поняття «правовий режим земель»: підходи до тлумачення / Н. Барабаш // Вісник Львів. ун-ту. Серія юрид. – 2009. – Вип. 49. – С. 179–189.

12. Ерофеев Б. В. Правовой режим земель городов / Б. В. Ерофеев. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с.

13. Трифонов А. С. Основные положения и характеристика правового режима земель промышленности / А. С. Трифонов // Имущественные отношения в РФ. – 2006. – № 1. – С. 66–77.

14. Крассов О. И. Правовой режим земель / О. И. Крассов // Закон. – 2007. – № 1. – С. 40–48.

15. Шейнин Л. Земельная компетенция местных властей / Л. Шейнин // Право и экономика. – 2010. – № 1. – С. 37–41.

16. Лист Державного комітету України із земельних ресурсів «Стосовно трактування терміну «використання земель не за цільовим призначенням» : від 27.12.2006 р., № 14-17-7/9942 // Збірник систематизованого законодавства. – червень 2008. – Ст. 124.

17. Фелів О. Цільове призначення землі і відповідальність за його порушення / О. Фелів, О. Столярська // Юридичний журнал. – 2008. – № 9. – С. 127–130.

18. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

Комарова О. С. Поняття та правовий режим земельних ділянок комунальної форми власності / О. С. Комарова // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 372–384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11kockfv.pdf>

Розроблено пропозиції щодо удосконалення законодавства України, яке визначає правовий режим земельних ділянок комунальної форми власності. Обґрунтовано необхідність врахування вимог містобудівного законодавства при визначенні режиму правового регулювання земель комунальної форми власності, що має отримати вияв у виокремленні самостійної категорії земель населених пунктів.

Комарова Е.С. Понятие и правовой режим земельных участков коммунальной формы собственности

Разработаны предложения относительно совершенствования законодательства Украины, определяющего правовой режим земельных участков коммунальной формы собственности. Обоснована необходимость учета требований градостроительного законодательства при определении режима правового регулирования земель коммунальной формы собственности, что должно получить проявление в выделении самостоятельной категории земель населенных пунктов.

Komarova O.S. Concept and Legal Regime of Lands of Communal Property

In this article worked out suggestion in relation to perfection of legislation of Ukraine, which determine the legal regime of lands of communal property. The necessity of account of requirements of town-planning legislation is reasonable at determination of the regime of the legal regulation of lands of communal property that must get a display in the separation of independent category of lands of settlements.