

ФЕДЧИШИН Д. В.,
аспірант кафедри земельного
та аграрного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.414(477)

ОСОБЛИВОСТІ ОХОРОНИ ТА РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ

У статті розглянуто проблеми охорони й раціонального використання земель громадської забудови. Надано визначення понять «охорона земель громадської забудови» та «раціональне використання земель громадської забудови», наведено їх особливості, проаналізовано погляди провідних науковців щодо цієї проблематики. У сучасних умовах розвитку населених пунктів та містобудування в Україні ця проблема стає все більш актуальною. Стаття розрахована на широке коло читачів.

Ключові слова: земельне право, земля, охорона земель, раціональне використання земель, землі громадської забудови.

В статье рассмотрены проблемы охраны и рационального использования земель общественной застройки. Даны определения понятий «охрана земель общественной застройки» и «рациональное использование земель общественной застройки», приведены их особенности, проанализированы точки зрения ведущих ученых по этой проблематике. В современных условиях развития населенных пунктов и градостроительства в Украине эта проблема становится все более актуальной. Статья рассчитана на широкий круг читателей.

Ключевые слова: земельное право, земля, охрана земель, рациональное использование земель, земли общественной застройки.

The article deals with the problem of protection and rational use of lands of public buildings. The definitions of «protection of lands of public buildings» and «rational use of lands of public buildings» are provided, their characteristics is given, the points of view of the leading scholars on the subject are analyzed. In modern conditions of development of settlements and urban planning in Ukraine this problem becomes more urgent. The article is intended for wide circle of readers.

Key words: land law, land, protection of lands, rational use of lands, lands of public buildings.

Вступ. Відповідно до положень Конституції України (ст. 14) земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1]. Аналогічне положення міститься й у ст. 1 Земельного кодексу України (далі – ЗК України), у ст. 3 Закону України «Про охорону земель». З урахуванням того, що в жодному із цих нормативно-правових актів не визначено будь-яких інших об'єктів у якості основного національного багатства, можна зробити висновок про те, що земля має пріоритет щодо всіх інших складових національного багатства.



Власники земельних ділянок та землекористувачі наділені широкими правами щодо здійснюваної ними діяльності на належних їм на відповідних титулах землях. Проте ст. 41 Конституції України закріплює положення, що така діяльність не може завдавати шкоди правам, свободам і гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі. Виконання зазначених обов'язків передбачене й Земельним кодексом (ст. ст. 91 та 96). Забезпечення реалізації названих норм відбувається шляхом впровадження правових механізмів охорони земель під час їх використання.

Постановка завдання. Охорона всіх земель, у тому числі земель громадської забудови, набуває надзвичайно важливого значення сьогодні. Без належного, ефективного, раціонального економічного використання, охорони земель на сучасному етапі можливо вбачається загроза національній безпеці держави, що потребує неослабної уваги органів державної влади та місцевого самоврядування. У цьому контексті особливої уваги потребує необхідність правового забезпечення реалізації Конституцією України принципів засад щодо земель у межах населених пунктів, а особливо земель громадської забудови. Саме тому вважаємо за необхідне з'ясувати зміст понять «охорона земель громадської забудови» та «раціональне використання земель громадської забудови».

Результати дослідження. У науковій літературі окремим проблемам охорони земель присвячено чимало праць. Про це свідчать наукові праці таких учених-фахівців, як Г.О. Аксеньюк, В.І. Андрейцев, О.А. Вівчаренко, Ю.О. Вовк, П.Ф. Кулинич, В.Л. Мунтян, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші.

Однак такі дослідження мають загальний характер, оскільки стосуються охорони земель усіх категорій і видів. Слід відзначити, що в науці земельного права відсутні комплексні наукові дослідження у сфері правового забезпечення охорони земель громадської забудови.

На думку Г.О. Аксеньюка, охорона земель – система юридичних заходів, спрямованих на збереження, відновлення й покращення сприятливого якісного стану поверхні земної кулі в межах території держави. Автор звужує коло заходів до збереження, відновлення та покращення стану земель. Крім того, він розуміє збереження землі не як її недоторканість, а наголошує на тому, що користування землею повинно бути здійснене такими способами та прийомами, за яких не настає погіршення якісного стану земельних площ. Що ж до відновлення, то, на його думку, до нього належать заходи з рекультивувати земель, а покращення стану земель забезпечують заходи меліоративного характеру, у результаті яких підвищується цінність землі [3, с. 287].

Т.К. Оверковська під час дослідження поняття «правова охорона земель від забруднення та псування» звертає увагу на те, що в Україні існують доктринальні й легальні дефініції поняття «правова охорона земель». До перших належать дефініції, розроблені науковцями-земельниками, у свою чергу до других вона відносить визначення, які містяться в нормативно-правових актах, зокрема в Законі України «Про охорону земель» [4, с. 8].

Серед доктринальних можна навести дефініцію, надану В.Л. Мунтяном, який під правовою охороною земель розумів систему правових норм, які містять приписи, спрямовані на збереження земель, відновлення й підвищення їх родючості, що здійснюється з метою раціонального використання землі в інтересах підвищення добробуту людей [5, с. 117].

В.І. Андрейцев вважає, що охорона земель здійснюється на основі комплексного підходу до угідь як до складних природних утворень (екосистем) з урахуванням цілей і характеру їх використання, зональних і територіальних особливостей тощо. Також науковець надає поняття правової охорони земель, розглядаючи її як комплекс ґрунтозахисних, організаційних, економічних, нормативно-технічних і державно-правових засобів, спрямованих на збереження й відтворення родючості та цілісності ґрунтів, їх захист від деградації, ведення сільськогосподарського виробництва з дотриманням ґрунтозахисних технологій та забезпечення екологічної безпеки довкілля [6, с. 277].



Слід зауважити, що наведені визначення свідчать про те, що мова йде здебільшого про охорону земель сільськогосподарського призначення.

В основу легального визначення охорони земель покладено перелік заходів, які її забезпечують. Так, відповідно до ст. 162 ЗК України, ст. 1 Закону України «Про охорону земель» охорона земель – це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського й лісогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення й підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [2].

Однак слід зауважити, що таке визначення не дає повного уявлення про охорону земель різних категорій і за своїм спрямуванням зорієнтоване насамперед на охорону земель сільськогосподарського призначення, при цьому визначаючи правові засади охорони земель інших категорій досить поверхово.

Використання ж земель громадської забудови не пов'язане із сільськогосподарським виробництвом. Ці землі використовуються як просторово-територіальний базис для розміщення громадських будівель і споруд, а тому й поняття охорони цих земель необхідно розглядати крізь призму їх несільськогосподарського використання. Різна роль земель в окремих галузях народного господарства зумовлює особливості їх правового режиму, а це у свою чергу зумовлює специфіку охорони таких земель.

Як уже зазначалося, землі громадської забудови не виступають основою забезпечення продовольчої безпеки країни, їх використання не передбачає підвищення родючості, внесення мінеральних добрив, меліорацію тощо. Тому багато природоохоронних заходів, актуальних для земель сільськогосподарського призначення, для земель громадської забудови є не актуальними або просто не потрібними, наприклад, меліорація.

Правова охорона земель громадської забудови має здійснюватися за двома основними напрямками: правова охорона земель громадської забудови як просторового територіального базису; забезпечення раціонального використання цих земель, а також захист їх від негативних (шкідливих) впливів із метою збереження, відновлення й поліпшення земельних ресурсів.

Розглядаючи поняття «охорона земель», не можна обійти увагою проблему співвідношення понять «охорона земель» та «раціональне використання земель».

Проблема раціонального землекористування є особливо складною для України, яка завдяки своєму географічному положенню й природно-кліматичним умовам багата унікальними сільськогосподарськими угіддями, землями рекреаційного призначення, територіями, які інтенсивно використовуються всіма галузями народного господарства. Пошуки територій для громадського будівництва ускладнюються також нераціональною діяльністю промислових та інших підприємств. Стан земельних ресурсів, їх раціональне використання в містах вимагає ефективного регулювання [7, с. 21].

Відповідно до ст. 48 Закону України «Про охорону земель» територіальний розвиток житлової та громадської забудови в межах населених пунктів здійснюються з урахуванням вимог раціонального використання земель [8].

ЗК України називає принципом земельного законодавства «забезпечення раціонального використання та охорони земель» (ст. 5). Деякі інші закони України також використовують поняття «раціональне використання земель» (ст. 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», ст. 13 Закону України «Про меліорацію земель» та інші). Легального визначення цього поняття законодавство України не містить. Однак розгляду поняття «раціональне використання земель» присвячено багато уваги в теорії земельного права.



М.І. Краснов під час розгляду раціонального використання земель зазначав, що раціональне використання землі передбачає насамперед забезпечення використання найменшої кількості землі з найбільшим ефектом у досягненні цілей, для здійснення яких встановлено землекористування. Він наголошував на тому, що раціональне використання земель – це досягнення максимального ефекту під час здійснення цілей землекористування. При цьому науковець розглядає раціональне використання земель насамперед як економічну категорію та зазначає, що поза економічними відносинами, поза економічними інтересами раціональне використання землі не має самостійного значення, і сутність усіх інших аспектів раціонального використання землі має місце в економіці [9, с. 14].

Г.О. Аксеньюнок, у цілому погоджуючись із позицією М.І. Краснова, говорив про необхідність її уточнення й розуміння раціонального використання земель як встановлення такого правового режиму окремих категорій земель, який відповідав би їх основному господарському призначенню та забезпечував належне їх використання. Крім цього, автор вказував, що принцип раціонального використання міських земель припускає такі планування й забудову цих земель, які забезпечували б розумне в економічних, географічних, естетичних та інших відносинах використання міських земель із найбільшою зручністю для населення [10, с. 12–13].

Б.В. Єрофеев, розглядаючи питання раціонального використання земель міст, зазначав, що проблема раціонального використання земель міст за своїм змістом постійно змінюється залежно від планувально-архітектурних особливостей та нових вимог, що виникли у зв'язку із соціальним прогресом і науково-технічною революцією. При цьому автор звертав увагу на те, що особлива складність під час формулювання поняття раціонального використання земель міст полягає в тому, що до складу цих земель входять різноманітні за своїм правовим режимом види земель. Під раціональним використанням земель міст автор розумів ефективне використання всіх їх видів у цілому та кожного зокрема відповідно до основного цільового призначення та встановлення правильного кількісного та якісного співвідношення між цими видами [11, с. 55–56].

Розглядаючи раціональне використання земель громадської забудови, необхідно зазначити, що воно має на меті не лише забезпечення найвигідніших економічних інтересів, а й реалізацію комплексу взаємопов'язаних завдань, спрямованих на розвиток населених пунктів, у тому числі створення сприятливого навколишнього середовища для проживання населення, охорону навколишнього середовища, збереження історико-культурного надбання, розвиток транспортної та інженерної інфраструктури.

Раціональне використання земель громадської забудови полягає в такому їх плануванні й забудові, коли мінімальна за розміром земельна ділянка дає максимальний ефект під час будівництва й подальшої експлуатації будівель і споруд. Конкретизуючи вимоги раціонального використання земель громадської забудови, можна стверджувати, що його ефективність забезпечується сукупністю норм, які регулюють висоту етажності будови, щільність забудови та інші вимоги. Дотримання цих вимог впливає на те, щоб розміщення будівель, споруд та їх експлуатація вимагали мінімальної за розміром земельної ділянки за максимального ефекту в досягненні поставлених цілей.

У науковій літературі за останні роки сформувалось три принципові підходи до співвідношення понять «охорона» та «раціональне використання». На думку однієї групи авторів, раціональне використання та охорона земель являють собою самостійні групи суспільних відносин, тобто це різні явища у сфері взаємодії суспільства й природи. Так, Я.З. Гаєцька-Колотило вважає, що раціональне використання та охорона – це різні проблеми земельного законодавства, хоча й тісно пов'язані. Жодна з них не є частиною іншої, тому використання земель не може входити до визначення охорони земель, і навпаки [12, с. 136].

Друга група авторів підтримує думку, що раціональне землекористування включає також охорону землі в процесі її використання. Тобто землекористування є раціональ-



ним під час виконання власниками та землекористувачами комплексу заходів з охорони землі. Так, В.Н. Харьков наголошує, що під раціональним використанням земель слід розуміти ефективне, цільове використання земель, здійснюване з дотриманням публічних інтересів, з урахуванням екологічних зв'язків у навколишньому природному середовищі та у взаємодії з охороною землі як основи життєдіяльності людини [13, с. 37].

Третя група авторів вважає, що поняття «правова охорона земель» має повне право на існування, однак вживатися воно повинне в тих випадках, коли мова йде про невикористовувані земельні ділянки. У тих же випадках, коли ми маємо справу із земельними ділянками, які використовуються як засоби сільськогосподарського виробництва, доцільно, на їх думку, обмежитися терміном «раціональне використання земель» [14, с. 141].

Таким чином, у юридичній науці поняття «раціональне використання земель» та «охорона земель» розуміються в одному контексті, що обумовлює необхідність чіткого виявлення їх співвідношення. Уявляється, що охорону земель не можна зводити лише до її недоторканності. Навпаки, вона поєднується з інтенсивним використанням земельних ресурсів та є необхідною умовою їх тривалого й ефективного використання.

Вважаємо, що охорона земель будь-якої категорії та її раціональне використання тісно взаємопов'язані, взаємозумовлені, оскільки відображають дві форми взаємодії суспільства й природи: природокористування та охорону природи. Коли ми говоримо про раціональне використання земель громадської забудови, то припускаємо дотримання екологічних, містобудівних та інших вимог у процесі використання земельних ділянок. У цьому випадку не виникає необхідності в застосуванні заходів з охорони земель, отже, у певному сенсі вимоги раціонального використання та охорони земель співпадають. Однак у випадку, якщо передбачені законодавством вимоги в процесі експлуатації земель не дотримуються, відбувається погіршення якості земель і, відповідно, навколишнього середовища міст. Тоді заходи з охорони земель будуть націлені на забезпечення дотримання власниками та землекористувачами встановлених законодавством норм і правил з охорони земель.

Охорона й раціональне використання земель розрізняються також за рядом інших вимог. Наприклад, самовільне будівництво не обов'язково справляє негативний вплив на стан довкілля міського чи сільського населеного пункту. Водночас самовільне будівництво суперечить земельному й містобудівному законодавству, що передбачає ведення містобудівних регламентів, певні параметри й види забудови, а також порядок отримання дозволу на будівництво.

Висновки. Під охороною земель громадської забудови слід розуміти сукупність передбачених нормами права організаційних, екологічних, економічних та інших заходів, спрямованих на підтримку й відновлення сприятливої для життя та здоров'я людини якості земель міст, селищ, сіл як складової й невід'ємної частини навколишнього середовища, що закріплюють необхідність їх раціонального використання як місця розміщення громадських, адміністративних, культурно-побутових та інших об'єктів в інтересах забезпечення розвитку населених пунктів і підвищення благополуччя їх населення.

У свою чергу під раціональним використанням земель громадської забудови слід розуміти діяльність із проектування, будівництва (реконструкції), введення в експлуатацію, експлуатації, а також виведення з експлуатації комунально-побутових та інших об'єктів громадського призначення в межах міст, селищ, сіл, здійснювані з дотриманням вимог містобудівної документації, інших нормативних приписів та думки населення з метою забезпечення сприятливої якості навколишнього середовища та сталого розвитку міст, селищ і сіл.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.



2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.
3. Право землепользования в СССР и его виды / [Г.О. Аксененко, Г.С. Башмаков, Н.М. Бороданов и др.] ; под ред. Г.А. Аксененка, Н.И. Краснова. – М. : Юридическая литература, 1964. – 551 с.
4. Оверковська Т.К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Т.К. Оверковська. – К., 2008. – 16 с.
5. Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР / В.Л. Мунтян. – К. : Вища школа, 1982. – 229 с.
6. Екологічне право. Особлива частина / за ред. В.І. Андрейцева. – К. : Істина, 2001. – 544 с.
7. Тібілова Л. Оптимізація цільового використання земельних ділянок у містах / Л. Тібілова // Вісник. – Львів, 2004. – № 7. – С. 34.
8. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
9. Краснов Н.И. Проблемы правового обеспечения рационального использования земли в СССР / Н.И. Краснов // Актуальные проблемы обеспечения рационального использования земли в СССР : тезисы докладов на научной конференции. – М. : ИГЛ АН СССР, 1968. – С. 13–17.
10. Аксененко Г.А. Обеспечение рационального использования земли / Г.А. Аксененко // Советское государство и право. – 1968. – № 10. – С. 12–19.
11. Ерофеев Б.В. Рациональное использование земель городов / Б.В. Ерофеев // Советское государство и право. – 1972. – № 1. – С. 54–61.
12. Гаецька-Колотило Я.З. Окремі аспекти правової охорони земель в Україні / Я.З. Гаецька-Колотило // Державний контроль за дотриманням земельного та екологічного законодавства: стан, проблеми та шляхи вдосконалення : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 17 червня 2008 р.). – К. : Юридична думка, 2009. – С. 135–138.
13. Харьков В.Н. Рациональное использование земельных ресурсов: понятие и правовое регулирование / В.Н. Харьков // Государство и право. – 2000. – № 9. – С. 28–37.
14. Ибрагимов К.Х. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения / К.Х. Ибрагимов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 397 с.

