

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНИХ КРИТЕРІЇВ РОЗМЕЖУВАННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ РІЗНИХ КАТЕГОРІЙ У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ

Сіряченко І. І.

У статті досліджуються правові проблеми юридичних критеріїв розмежування правового режиму земель різних категорій у межах населених пунктів України, через принцип цільового використання земель та аспектів зонування територій населених пунктів. Робляться висновки та пропозиції.

Ключові слова: землі населених пунктів, цільове призначення земель, категорія земель, зонування земель.

В статье исследуются правовые проблемы юридических критериев разграничения правового режима земель различных категорий в пределах населенных пунктов Украины, через принцип целевого использования земель и аспектов зонирования территорий населенных пунктов. Исходя из данной проблематики, делаются соответствующие выводы и предложения.

Ключевые слова: земли населенных пунктов, целевое назначение земель, категории земель, зонирование земель.

This article examines the legal problems of legal criteria for distinguishing legal status of different categories of land within the settlements of Ukraine, through the principle target land use and zoning aspects of human settlements. Based on this perspective, draw conclusions and proposals.

Keywords: land settlements, the purpose of the land, land category, land zoning.

Вироблення показників віднесення населених пунктів до відповідної категорії повинно здійснюватись на базі єдиної методології та науково-обґрунтованих критеріях. Розподіл земель на категорії має на меті впорядкування їх використання за основним цільовим призначенням, що є передумовою їх раціонального використання.

У правовому аспекті раціональне використання земель у межах населених пунктів означає розробку юридичних норм, спрямованих на регулювання бажаного для суспільства розвитку земельних відносин у поселеннях, ефективне використання земельних ресурсів шляхом планування та забудови, що визначається науково-технічним прогресом у містобудуванні.

Особлива складність при формулюванні поняття “раціональне використання земель у межах населених пунктів” полягає в тому, що до складу цих земель входить декілька різних за правовим режимом видів земель. Проте, не зважаючи на неоднозначний склад цих земель, їх використання підпорядковується головній меті - раціональному використанню землі з метою розвитку населеного пункту. Указана мета конкретизується в правових режимах окремих категорій земель, які входять до складу земель населеного пункту. Для виявлення суті раціонального використання земель необхідно розкрити зміст найбільш ефективного використання окремих видів земель у межах населених пунктів. Кожна категорія земель припускає існування в її межах видів

земель, які деталізують цільове використання земель певної категорії земель. Правильне вирішення питання про співвідношення земель окремих категорій та видів земель в межах населеного пункту дозволить виявити детальну специфіку правового режиму земель у межах населених пунктів.

Можливість віднесення земель до декількох категорій була предметом дискусії учених у галузі земельного права. Аналізуючи подвійний режим земель у СРСР, зайнятих колгоспними лісами (вони перебували в складі земель сільськогосподарського призначення і водночас відносились до земель лісового фонду), А.М. Турубінер називав його “змішаним правовим режимом земель” і зауважував, що в одних випадках на ці землі поширюється правовий режим одних земель, а в інших випадках - правовий режим інших земель” [11, 163]. Г.Н. Полянська дотримувалася аналогічної думки: “Землі державного лісового фонду є і на сільськогосподарських масивах колгоспів, радгоспів, і на міських землях, де ліси мають підсобне значення: на них поширюються норми не тільки лісового, а й сільськогосподарського законодавства” [10, 47].

О.І. Крассов, указуючи на невизначеність правового режиму деяких категорій і видів земель, справедливо відзначає, що в таких випадках має місце “накладання” правового режиму, на прикладі земель рекреаційного призначення на правовий режим інших категорій земель [6, 88].

Змішування або накладання правових режимів земель суперечить земельно-правовому принципу цільового використання земель, відповідно до якого земельна ділянка повинна відноситись тільки до однієї категорії земель за основним цільовим призначенням. Оскільки в цьому випадку в межах основного цільового призначення можуть бути декілька спеціальних. Навіть після закріплення цього принципу в земельному законодавстві не відбулося повного виключення можливості віднесення земель одночасно до декількох категорій.

Доречно привести висловлювання С.О. Боголюбова про те, що на землях, віднесених до декількох категорій, діють всі правила й обмеження, установлені для відповідних категорій земель [5, 104]. Погоджуємось з позицією М.В. Шульги, який зазначає, що правовий режим земель залежить від питомої ваги юридично значимих елементів, що складають його основу. При цьому визначальним для правового режиму є основне цільове призначення землі. Тому не може існувати одночасно і в однаковій мірі той і інший правовий режим стосовно однієї й тієї ж земельної ділянки.

Хоча певну суперечність з цього приводу мають положення ч. 5 ст. 20 Земельного кодексу України, яке вказує на спеціальний правовий режим земельних ділянок, який визначається власником або користувачем самостійно в межах вимог, установлених для цієї категорії земель з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою.

На земельну ділянку повинен розповсюджуватися

повністю або переважно який-небудь один правовий режим, хоча не виключається, звісно, розповсюдження на цю ділянку окремих елементів іншого правового режиму. Домінуючим же повинен бути саме той режим, в основі якого - головне цільове призначення земельної ділянки [12, 114-118].

Варто підтримати думку авторів, які аргументують необхідність скорочення так званих “змішаних” правових режимів, керуючись принципом цільового використання земель [7, 2-8; 8, 286]. Однак у зв’язку з тим, що земельне законодавство перебуває на перехідній стадії його реалізації, колізії правового режиму земель є неминучими.

У спеціальній літературі існує думка про те, що усталене розуміння поняття “цільового призначення земельної ділянки” в межах населеного пункту має бути поступово трансформовано, а згодом, мабуть, загалом виключене із земельного, природноресурсового, природоохоронного та містобудівного законодавства, воно має уособлювати допустимі напрямки функціонального використання всіх земельних ділянок у дозволенних для певної містобудівної зони “юридичних межах”, що визначаються на підставі містобудівної документації в місцевих правилах забудови.

Як відмічають російські вчені, правильне вирішення питання про співвідношення правових режимів земель різних категорій дозволить точніше дослідити специфіку земель поселень як самостійної категорії, що, у свою чергу, дозволить упорядкувати використання земель поселень, забезпечити встановлення більш чіткого правового режиму складових частин земель поселень, раціональне містобудування та використання цих земель загалом. Крім того, стаття 53 Закону України “Про землеустрій” [1] фактично вказує на існування загального правового режиму земель населених пунктів, оскільки проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів складаються на основі затверджених у встановленому законодавством порядку генеральних планів населених пунктів.

Чинне земельне законодавство не регулює співвідношення між режимами різних категорій земель, крім випадків оподаткування земельних ділянок земельним податком. І хоча в більшості випадків закон у принципі дозволяє вирішити колізії, що виникають між різними правовими режимами, на практиці таке вирішення може становити серйозну проблему, у правозастосуванні трапляються серйозні помилки, на що звернув увагу В.В. Носік на прикладі земель населених пунктів (земель житлової та громадської забудови) та земель водного фонду [9, 173].

Так, наприклад, учені пропонують для усунення дублювання правового режиму земель рекреаційного призначення та правового режиму земель інших категорій визначити, до якої категорії земель доцільно відносити кожний з видів земель рекреаційного призначення. При вирішенні питання про віднесення земель рекреаційного призначення до тієї або іншої категорії земель необхідно використовувати екосистемний підхід [10, 50].

Визначення земель рекреаційного призначення, наведене в ст. 50 Земельного кодексу, є недосконалим, адже використовуватись для організації відпочинку населення, туризму й проведення спортивних заходів можуть землі будь-якої категорії, що, проте, не означає їх належність до земель рекреаційного призначення. Так, землі сільськогосподарського призначення можуть використовуватись для організації сільського туризму;

на землях житлової та громадської забудови можуть розміщуватись стадіони, спортивні комплекси, луна-парки, театри, музеї та інші рекреаційні об’єкти; землі природно-заповідного фонду й землі оздоровчого призначення можуть використовуватись в рекреаційних цілях.

Землі історико-культурного призначення можуть використовуватись для туристичних потреб. Землі лісогосподарського призначення також можуть використовуватись для рекреаційних потреб: ст. 39 Лісового кодексу України в редакції від 8 лютого 2006 року передбачає таку категорію лісів, як рекреаційно-оздоровчі ліси, що виконують переважно рекреаційні, санітарні, гігієнічні та оздоровчі функції, а ст. 74 Лісового кодексу регулює використання лісів для рекреаційних потреб; частина четверта ст. 59 Земельного кодексу і ст. 64 Водного кодексу України від 6 червня 1995 року передбачають використання земель водного фонду для рекреації тощо.

З метою запобігання масовим проявам зміни цільового призначення й забудови окремих земельних ділянок рекреаційного призначення незалежно від форми власності в містах та інших населених пунктах (зелених зон, зелених насаджень, об’єктів фізичної культури і спорту), що призводить до погіршення санітарно-гігієнічних, рекреаційних і спортивно-оздоровчих умов життя громадян, а також фізичного й естетичного виховання дітей та молоді, уведено мораторій строком на п’ять років на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення незалежно від форми власності в містах та інших населених пунктах, а саме: земельних ділянок зелених зон і зелених насаджень земельних ділянок об’єктів фізичної культури і спорту [2].

У певних випадках розв’язати колізії правового режиму земель певних категорій можна шляхом аналізу відповідного законодавства. Так, відповідне функціональне зонування національних природних парків породжує юридичну проблему у вигляді необхідності розмежування правових режимів земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення та земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення. Так, проблему розмежування земель природно-заповідного фонду та оздоровчого призначення можна розв’язати доволі просто: землі оздоровчого призначення передбачають особливий порядок переведення земель до цієї категорії, врегульований законодавством про курорти. Якщо зазначений порядок не дотриманий, то не може йти мова про землі оздоровчого призначення.

Подібним чином співвідношення ст. 43 і ст. 53 Земельного кодексу дозволяє зробити висновок про те, що якщо в межах національного природного парку буде виявлений об’єкт історико-культурної спадщини, то земельна ділянка під таким об’єктом підлягає переведенню до категорії земель історико-культурного призначення, тому що в цьому разі спеціальною нормою буде ст. 53. З унесенням змін до чинного законодавства, землі природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, а також землі територій та об’єктів, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, господарську цінність і є відповідно до статті 6 Закону України “Про природно-заповідний фонд” об’єктами комплексної охорони, належать до земель природоохоронного та історико-культурного призначення [3]. Тобто такі землі, фактично, мають подвійний правовий режим.

Землі морського транспорту та землі водного фонду, розташовані в межах населеного пункту, частково мають однаковий склад і водночас відносяться до різних

Проблеми земельного, аграрного та екологічного законодавства

категорій земель. З цього приводу колізія пов'язана з розмежуванням складу та цільовим (функціональним) використанням земель водного фонду й морського транспорту, у зв'язку з чим виникає проблема порядку набуття прав на такі землі та особливим правовим режимом їх використання. Цю ситуацію законодавець урегулював таким чином: у 2012 році [4] ст. 58 Земельного кодексу України була доповнена положенням, що штучно створені земельні ділянки в межах акваторій морських портів віднесено до земель водного фонду, а не морського транспорту.

Отже, у законодавстві склалася ситуація, коли цільове призначення земельних ділянок, розташованих у межах населених пунктів, формується відповідно до функціонального призначення певних зон і основного цільового призначення тієї категорії земель, до якої вони відносяться. Така ситуація призводить до численних правопорушень земельного законодавства, адже чітко визначити цільове призначення у випадках конкуренції двох та більше правових режимів практично неможливо.

Враховуючи це, деякі автори пропонують законодавчо закріпити чотирирівневу ієрархічну систему класифікації цільового призначення земель: категорія земель, група земель, вид земель, цільове призначення. Це пов'язано з тим, що однією з головних задач поділу земель на окремі цільові призначення є забезпечення принципу вичерпності та всеосяжності класифікації щодо визначення всіх можливих способів використання земель, цільове призначення земельних ділянок виділяється в межах виду земель і характеризує безпосередній спосіб використання (експлуатації) земельної ділянки.

Аналіз чинного земельного законодавства не дозволяє вести мову про виокремлення самостійної категорії земель - землі населених пунктів, оскільки в цьому разі така категорія, маючи основне цільове призначення - забезпечення комплексного розвитку та функціонального використання території населеного пункту, фактично "поглинатиме" всі існуючі категорії земель. Тому, на нашу думку, вирішити це складне завдання можливо, застосовуючи принцип "цільового зонування" у використанні земельних ділянок у межах населених пунктів.

Запровадження вказаного підходу неможливе без унесення змін до законодавства такого характеру:

закріплення принципу цільового призначення земель у ст. 5 Земельного кодексу України;

як дефініцію в земельному законодавстві необхідно закріпити положення, згідно з яким використання земель у межах населених пунктів здійснюється відповідно до затвердженого плану зонування території, місцевих правил забудови та схем землеустрою в межах населених пунктів, в яких визначаються вимоги щодо спеціального цільового призначення кожної земельної ділянки в межах такої зони, згідно з існуючими законодавчими вимогами до певного виду земель. Указане положення можна проілюструвати таким чином: функціональне використання (землі житлової забудови) спеціальне цільове призначення (для розміщення житлового будинку) дозволене використання (для будівництва заблокованого житлового будинку).

Серед таких норм мають бути:

Пункт "г" статті 5 Земельного Кодексу України викласти в такій редакції: "забезпечення цільового використання та охорони земель".

Статтю 19 Земельного Кодексу України доповнити частинами 2 та 3 такого змісту:

частина 2: "Цільове призначення земельної ділянки визначається виходячи з її приналежності до певної категорії земель та дозволеного використання, у відповідності з вимогами законодавства";

- частина 3: "Використання земель у межах населених пунктів здійснюється відповідно до затвердженого плану зонування територій, місцевих правил забудови та схем землеустрою в межах населених пунктів, в яких визначаються вимоги щодо спеціального цільового використання кожної земельної ділянки в межах такої зони, згідно з існуючими законодавчими вимогами використання земельних ділянок певної категорії земель".

Таким чином, запропонований нами підхід значно скоротить таке явище, як "подвійний правовий режим земельних ділянок" у межах населеного пункту та поширену практику необґрунтованої зміни цільового призначення земель.

Література

1. Про землеустрій: закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 01.01.2013 р. № 3613-17, 5245-17. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

2. Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах: закон України від 17.03.2011 р. № 3159-VI із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 21.03.2012 р. № 4444-17. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України [Текст]: закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2004. - № 15. - Ст. 228.

4. Про морські порти України [Текст]: закон України від 17.05.2012 р. № 4709-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2013. - № 7. - Ст. 65.

5. Боголюбов С.А. Земельное право [Текст]: учебник / С.А. Боголюбов. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт-Издат, 2009. - 402 с. - (Основы наук).

6. Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель [Текст] / О.И. Крассов // Экологическое право. - 2003. - № 1. - С. 87 - 92.

7. Козырь О.М. Особенности правового режима земель поселений [Текст] / О.М. Козырь // Экологическое право. - 2005. - № 1. - С. 27 - 34.

8. Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений [Текст] / Н. Л. Лисина. - М.: Дело, 2004. - 296 с.

9. Носік В.В. Право власності на землю українського народу [Текст]: монографія / В.В. Носік. - К.: Юрінком Інтер, 2006. - 544 с.

10. Палій Н.І. Правове регулювання використання та охорони земель рекреаційного призначення [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Н.І. Палій. - Донецьк, 2011. - 224 с.

11. Турубинер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе [Текст] / А.М. Турубинер. - М.: Изд-во МГУ, 1958. - 332 с.

12. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях [Текст]: монографія / М.В. Шульга. - Харьков: Консум, 1998. - 224 с.

*Сіряченко І.І.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри соціально-правових дисциплін
ОДУВС*

*Надійшла до редакції: 21.09.2015
ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС*