

РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ У МІСТАХ

Необхідність визначення сучасних тенденцій правового регулювання використання земель у містах обумовлена соціально-економічними процесами розвитку українського суспільства в умовах реформування земельних відносин на ринкових засадах, залучення інвестицій у розвиток міських територій, міграційними процесами, існуючими проблемами із забезпеченням населення міст житлом, отримання громадянами України земельних ділянок для спорудження житла, ведення підприємницької діяльності, екологічними проблемами у містах. З прийняттям Конституції України визначаються нові юридичні засади здійснення права власності на землю, що безпосередньо впливає на правове регулювання земельних відносин у містах та інших населених пунктах.

Водночас у чинному земельному законодавстві України недостатньо реалізовані конституційні положення щодо права на землю українського народу, а це негативно впливає на стан правового забезпечення використання земель у містах, набуття і реалізації громадянами та юридичними особами земельних ділянок для житлового будівництва, спорудження об'єктів містобудування для громадських потреб, призводить до соціальних конфліктів при забудові земельних ділянок у містах та появі інших проблем правового, економічного, соціального характеру.

Правове регулювання використання земель у містах за сучасних умов реформування земельних відносин здійснюється нині у двох паралельних правових площинах. В одній з них закріплені положення й принципи з радянського земельного права, а саме: поділ земель на категорії відповідно до цільового призначення, нормування земельних ділянок під індивідуальну забудову у містах, селищах і селах, адміністративний розподіл земель органами місцевого самоврядування, належність більшості земель до державної власності, виділення земельних ділянок без урахування містобудівної документації, відсутність місцевих правил забудови, обмеження участі громадян у вирішенні земельних питань тощо. Одночасно з цими теоретичними положеннями і законодавчими приписами в Україні утверджуються і застосовуються нові форми використання міських земель та правові форми регулювання земельних відносин – право приватної власності, приватизація земель, відчуження земельних ділянок державної власності у приватну власність для ведення бізнесу, використання зонінгу як методу регулювання земельних відносин за ринкових умов та ін.

В результаті застосування таких законодавчих приписів, які концептуально між собою не поєднуються, в реальних суспільних земельних відносинах виникають проблеми, конфлікти, спори приватного і публічного характеру. Наприклад, зонінг не можна застосувати через землеустрій у містах, практично зупинено реалізацію громадянами України права на безоплатну приватизацію

земельних ділянок для житлового будівництва, постійно виникають соціальні протистояння щодо забудови земельних ділянок тощо.

Проте слід зазначити, що такий підхід витікає з самої суті законодавства. Так, у чинному Земельному кодексі України передбачений поділ землі на категорії залежно від основного цільового призначення. Цей принцип був притаманний як для регулювання земельних відносин на засадах права виключної державної власності на землю у радянському земельному праві, так залишається непорушним і нині. Крім того, у чинному ЗК України посилюється значущість встановлення цільового призначення земель в адміністративному порядку шляхом прийняття імперативних рішень органами державної влади та місцевого самоврядування.

Разом з тим, у науковій літературі (В.В. Носік, В.І. Андрейцев) вказується на можливість і необхідність застосування такого критерію для визначення правового режиму земель житлової та громадської забудови стосовно сучасних реалій використання земель у містах, коли поділ землі на чітко визначену кількість категорій з особливим правовим режимом для кожної з них створює реальні перешкоди у здійсненні громадянами і юридичними особами суб'єктивних земельних прав.

У сучасному земельному праві України вказується на те, що земля характеризується відповідним диференційованим режимом залежно від функціонального її використання і цільового призначення [1, с. 158]. При цьому не розкривається юридична природа таких понять, як “функціональне” та “цільове” використання землі, незважаючи на очевидну практичну значущість з'ясування суті цих понять у сучасних умовах реформування земельних відносин на ринкових засадах. На думку В.В.Носіка, аналіз існуючої практики відчуження органами державної влади та місцевого самоврядування земельних ділянок у приватну власність із земель усіх категорій показує, що у реальній 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, що створює реальні труднощі в процесі набуття і реалізації права власності на землю, створює зайві проблеми, пов'язані з вилученням чи викупом земель, переведенням землі з однієї категорії в іншу. Особливо гостро відчуваються ці проблеми при вирішенні питань відчуження земельних ділянок у власність у межах населених пунктів. Це дає підставу по-новому оцінити юридичну природу і значення поділу землі на категорії за цільовим призначенням з огляду на ті функції, що виконує земля в природі й суспільстві, а також сучасні тенденції розвитку ринкових земельних відносин. Законодавче закріплення зонування як правової форми й водночас методу регулювання земельних відносин на місцевому рівні змінює сутність і юридичне значення цільового використання земельних ділянок і поділу земель на категорії з різним правовим режимом [2, с. 172].

У містобудівній практиці та земельному законодавстві існує поділ земель міста на зони – функціональне (територіальне) зонування. У відповідності зі ст. 180 Земельного кодексу зонування земель здійснюється у межах населених пунктів [3].

Воно становить собою поділ території міста на зони при містобудівному плануванні розвитку територій з метою встановлення в них вимог щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови. Згідно з Законом “Про планування і забудову територій” [4] місцеві правила забудови – нормативно-правовий акт, яким встановлюється порядок планування й забудови та іншого використання територій, окремих земельних ділянок, а також перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання територій і окремих земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування.

Місцеві правила забудови складаються із текстової частини та графічної частини – плану зонування. У текстовій частині місцевих правил забудови визначається перелік переважних і допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон. На плані зонування встановлюється поділ території населеного пункту на зони з допустимими та переважними видами використання земельних ділянок. Тобто рішення щодо забудови, землекористування та благоустрою території міста і окремих земельних ділянок приймаються на основі встановленого місцевими правилами забудови переліку дозволених переважних і допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок, єдиних умов і обмежень, які діють у межах зон, визначених планом зонування, і розповсюджуються рівною мірою на всі розміщені в одній і тій самій зоні земельні ділянки, інші об’єкти нерухомості, незалежно від форм власності.

Як відзначає О.І. Крассов, дозволене використання – це також елемент поняття “правовий режим земель” [5, с. 43], особливо поняття “правовий режим земель поселень”. На наш погляд, доцільно звернутися до Земельного кодексу Російської Федерації, у статті 1 якого закріплений принцип поділу земель на категорії, згідно з яким правовий режим земель визначається, виходячи з їх приналежності до тієї чи іншої категорії і дозволеного використання їх у відповідності з зонуванням територій і вимогами законодавства [6]. Згідно з принципом дозволеного використання земельної ділянки її слід використовувати із дотриманням цільового призначення і дозволеного використання.

На жаль, Земельний кодекс України взагалі не містить поняття дозволеного використання земельної ділянки. У зв’язку з цим для визначення дозволеного використання земельних ділянок у межах міста слід звертатися до містобудівного законодавства, а саме – до місцевих правил забудови. Дозволене використання земельних ділянок, зокрема стосовно земель міст, – це використання земельних ділянок у межах міста з дотриманням видів використання земельних ділянок та інших об’єктів нерухомості при здійсненні містобудівної діяльності. Тому, можливо, було б доцільним закріпити у Земельному кодексі визначення дозволеного використання земель міст як використання земельної ділянки у відповідності з її конкретним цільовим використанням, тобто це вид використання конкретної земельної ділянки, який визначається при її наданні, накладає певні права й обов’язки на осіб, які використовують земельні ділянки, і може змінюватися в порядку і у випадках, передбачених законодавством.

Чинний Земельний кодекс не встановлює видів функціональних зон адміністративно-територіальних одиниць. Незважаючи на те, що згідно зі ст. 20 Закону “Про основи містобудування” [7] регулювання земельних відносин у містобудуванні здійснюється відповідно до земельного законодавства, суб’єкти містобудування можуть отримати дані про наявність у місті функціональних зон, тільки звернувшись до містобудівної документації, а відомості про належність територій до відповідних функціональних зон, їх сучасне та перспективне призначення – до містобудівного кадастру населених пунктів.

При правовому регулюванні використання окремих категорій земель у межах міст повинна бути врахована особливість знаходження у містах поряд із землями житлової та громадської забудови земельних ділянок, які належать до різних категорій земель з іншими правовими режимами використання та охорони і які поділяються на відповідні функціональні зони з метою забезпечення сталого розвитку міста. Зміст правового режиму різних категорій земель у межах міст і функціональних зон відрізняється і практично не збігається, а це впливає на правовий статус земельних ділянок житлової та громадської забудови у містах. Функціональне зонування є засобом містобудівного планування розвитку та забудови міста і встановлює види переважного та допустимого використання земельних ділянок у межах зони за допомогою містобудівної документації та правил забудови. Поділ земель у межах міста на категорії полягає у визначенні їх правового режиму, тобто у встановленні порядку використання землі як природного об’єкта, об’єкта власності та господарювання, виходячи з їх основного цільового призначення. При цьому всередині одного виду земель міста може бути розташовано декілька функціональних зон. Наприклад, на землях житлової та громадської забудови можуть розташовуватися житлові, комунальні, частково виробничі зони. Цільове призначення конкретної земельної ділянки житлової та громадської забудови залежить не тільки від категорії земель, а й від результатів планування і зонування території міста.

Зонування території міст здійснюється в містобудівній діяльності, встановлює саме дозволене використання земельних ділянок у містах, і його слід розглядати як процес та результат виділення частин території міста з визначеними видами та обмеженнями їх використання, функціональним призначенням, параметрами використання та зміни земельних ділянок при здійсненні містобудівної діяльності. Світовий досвід складання планів зонування територій міст показує, що цей документ – визначальний засіб управління територіями міста, який забезпечує юридичну однозначність і чіткість, порядок у використанні земельних ділянок.

Таким чином, 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 містах відбувається саме еволюційним шляхом пошуку та застосування положень радянського законодавства, які сприятливі для їх трансформації до сучасного українського законодавства, та засобів, які зближують публічні й приватні інтереси.

Література

1. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України : Актуальні проблеми практичної теорії. – К. : Знання, 2005. – 445 с.
2. Носік В.В. Право власності на землю українського народу : Монографія. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
3. Земельний кодекс України : наук.-практ. коментар / за ред. В.І. Семчика. – К. : Видав. Дім ІнЮре, 2003. – 676 с.
4. Про планування і забудову територій : Закон України від 20 квітня 2000 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.
5. Крассов О.І. Коментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. – М., 2002. – 586 с.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
7. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.

УДК 349.41(477).001.73

Т.Є. Харитонова

РОЗУМІННЯ МОРАТОРІЮ ПРОТЯГОМ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Заборона відчуження (мораторій) на землі сільськогосподарського призначення була встановлена Перехідними положеннями Земельного кодексу України, який вступив у дію з 1 січня 2002 р., але й досі ця проблема не тільки себе не вичерпала, а стала ще більш суттєвою, оскільки нею на сьогоднішній день цікавляться не тільки науковці, які оцінюють мораторій з позитивного та негативного боку, але й практики, які в зв'язку із частими змінами при дії мораторію не завжди знають, що вони все-таки мають право робити. Найбільше потерпають від цього нотаріуси, суди, банки, оскільки більшість питань, які виникають щодо відчуження земель сільськогосподарського призначення та переоформлення на них права власності, покладається саме на ці категорії. Тому, не зважаючи на те, що питання мораторію є однією із популярних тем, до якої звертаються науковці, буде актуальним дослідити зміни, що відбувалися в період дії мораторію із землями сільськогосподарського призначення. Так, п. 14 розділу Х “Перехідні положення” Земельного кодексу України встановлює, що “до 1 січня 2005 р. забороняється внесення права на земельну частку (пай) до статутних фондів господарських товариств” [1, с. 626].

Внесення права на земельну частку (пай) до статутного капіталу господарського товариства означає передачу цієї частки у власність господарського товариства. Тобто така особа втрачає право на земельну частку (пай) і в разі виходу з товариства втрачає можливість отримати земельну ділянку в розмірі внесеного земельного паю, оскільки з виходом учасника з товариства розмір статутного капіталу чи його складових частин не змінюється.

В п. 15 розділу Х “Перехідні положення” Земельного кодексу України встановлено, “що громадяни та юридичні особи, які мають у власності земельні