

ілюструвати активність діяльності інспекцій, однак подібна практика не стимулює запобігання правопорушень та усунення їх наслідків.

Крім того, у разі сприйняття пропозиції щодо поділу утворюваних у процесі життя та діяльності людини, функціонування інших біологічних істот, природних і техногенних ситуацій, небажаних матеріалів, предметів, речовин на відходи і вторинні ресурси [9, с. 42.], вбачається доцільним доповнити КпАП, зокрема, такими складами, як “Порушення встановлених правил поведження з вторинними ресурсами”, “Порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поведження з вторинними ресурсами або неподання чи подання звітності щодо вторинних ресурсів з порушенням встановлених строків, а також порядку подання такої звітності”.

Література

1. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 1998. – № 36-37. – Ст. 242.
2. Про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верхов. Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
3. Веклич О. Совершенствование экономических инструментов экологического управления в Украине // Экономика Украины. – 1998. – № 9. – С. 65-74.
4. Результати співпраці громадськості, влади та науковців у вирішенні регіональних проблем переробки відходів / Н.М. Фоміна, Г.С. Столяренко, Н.М. Антонович, В.А. Авраменко // Сотрудничество для решения проблем отходов . Тез. докладов конф. с междунар. участием. – Харьков, 2004. – С. 62-64.
5. Васильева М.И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды // Экол. право. – 2007. – № 2. – С. 8-18.
6. Про затвердження Положення про Державне управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі та Положення про Державну екологічну інспекцію в областях, містах Києві та Севастополі : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 19 грудня 2006 р. № 548 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 11. – Ст. 399.
7. Державний контроль за охороною навколишнього природного середовища та раціональним використанням природних ресурсів за 2007 р. : Звіт Державної екологічної інспекції в Одеській області
8. Дані державного статистичного звіту Держекоінспекції в Одеській області за 2007 р. : Звіт Державної екологічної інспекції в Одеській області
9. Юрескул В. Визначення відходів за законодавством України та шляхи його вдосконалення // Право України. – 2007. – № 8. – С. 39-42.

УДК 349.41:332.3

К.О. Кісільова

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ ТА ЗМІНИ ЦІЛЬОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬ

На даний час проблеми встановлення та зміни цільового призначення земель набули в Україні надзвичайної актуальності. До питань поділу земель на категорії, встановлення та зміни цільового призначення земель зверталися у

своїх працях Г.А. Аксеньонок, М.І. Краснов, І.А. Іконицька, В.І. Андрейцев, П.Ф. Кулініч, В.В. Носік, В.К. Гуревський, А.М. Мірошниченко, Р.І. Марусенко, Д.П. Ковальський, Т.Г. Ковальчук, Т.В. Жиравецький, А.В. Луняченко, А.Т. Радченко, О.І. Крассов, К.Х. Ібрагимов, А.П. Анісімов, А.Г. Мартин, Н.В. Аврашко. Майже всі дослідники вказують на необхідність зміни саме побудови системи поділу земель, введення нових критеріїв класифікації та залучення позитивного іноземного досвіду з цих питань.

Однією з основних проблем при зміні цільового призначення земель є невизначеність термінології. Законодавство України оперує поняттями “основне цільове призначення земель”, “цільове призначення земель”, “функціональне призначення земель” та “цільове використання земель”, проте відповідно до Закону України “Про землеустрій” визначене лише поняття “цільового призначення земельної ділянки” як використання земельної ділянки за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку [1].

На доктринальному рівні цільове призначення земель визначають як один з основних спеціальних принципів регулювання земельних відносин, тісно пов’язаний з раціональним використанням земель, забезпеченням їх охорони, а також встановленням особливого правового режиму категорій земель. Науковці розглядають цільове призначення земель як встановлені законодавством порядок, умови та межі експлуатації (використання) земель для конкретних цілей відповідно до категорій земель, які мають особливий правовий режим [2], а категорію земель – як групування земельних ділянок за якими-небудь стійкими ознаками, що в сукупності визначають правовий режим відповідної категорії [3].

У судовій практиці існує інше бачення поняття цільового призначення земель. Відповідно до Оглядового листа Вищого Господарського суду України використання земельної ділянки за цільовим призначенням – це використання земельної ділянки з дотриманням вимог, що ставляться відповідно до категорій земель, визначених главою 4 розділу II Земельного кодексу України [4].

На наш погляд, термін “основне цільове призначення” має використовуватись як критерій для поділу земель на категорії, “цільове призначення земельної ділянки” повинно визначати вид земель всередині кожної категорії. Кожна земельна ділянка, окрім того, що належить до певної категорії земель та до певного виду земель всередині категорії, використовується у конкретних господарських цілях. Поняття “функціональне використання земельної ділянки” має вказувати на конкретний фактичний вид використання земельної ділянки у межах цільового призначення та з урахуванням правового режиму категорії земель.

Вчені та практики неодноразово наголошували на необхідності деталізації основного цільового призначення земель, встановленого відповідно до ст. 19 Земельного кодексу. Зі змісту ст. 19 Земельного кодексу випливає, що поділ земель на категорії здійснений як за напрямками господарського використання земель, якісними характеристиками ґрунтів, так і за сферами, профілем діяльності суб’єктів відповідних прав на земельні ділянки, тобто за змістом

правосуб'єктності осіб, які використовують земельні ділянки для певних потреб. Таким чином, за існуючої класифікації у законодавстві не визначені чіткі критерії віднесення тих чи інших ділянок до певних категорій земель.

На практиці цільове призначення земельної ділянки визначають кількома способами: за фактичним становищем; за даними державного земельного кадастру, які, до речі, можуть суперечити існуючому фактичному становищу, землевпорядній та містобудівній документації; за даними землевпорядної документації (проектами відведення тощо); за даними статистичної звітності. Використання цих способів може давати різні результати. У багатьох випадках земельні ділянки належать до певної категорії не за цільовим призначенням, а, наприклад, за суб'єктом використання. Окрім віднесення земель до певних категорій за критерієм суб'єкта, також має місце використання критерію територіального розміщення. Поширена й практика визначення цільового призначення земельної ділянки не за критерієм способу її використання, а за способом юридичного оформлення здійснюваної на ній господарської діяльності (наприклад, ведення товарного виробництва або ведення особистого селянського господарства).

Проблемною є ситуація, коли земельна ділянка належить до кількох категорій земель. Не можна вважати позитивним і те, що в межах категорії земель перебувають земельні ділянки з правовими режимами, що не мають практично нічого спільного. Така ситуація призводить до того, що сама по собі належність земельної ділянки до певної категорії земель у більшості випадків мало що говорить про її правовий режим. На наш погляд, це є неприпустимо, адже нівелює межі між категоріями земель та сам принцип необхідності виключного цільового використання земельних ділянок [5].

З земельно-правової точки зору для встановлення цільового призначення земель принципове значення має лише те, які угіддя складають земельну ділянку, і саме це визначає її цільове призначення. Причому, при визначенні якісних характеристик земельних ділянок мають враховуватися економічна та екологічна доцільність використання земельних ділянок. Якщо землевпорядна, містобудівна або кадастрова документація не відповідають фактичному стану земельних ділянок, вони мають бути виправлені. Дані земельно-кадастрової документації мають фіксувати існуюче цільове призначення земельної ділянки, а не бути підставою для встановлення цільового призначення; статистична звітність також може лише відображати існуючий стан речей, проте не може визначати цільове призначення.

Для усунення порушень законодавства вважаємо за доцільне законодавчо встановити чіткі критерії допустимості зміни цільового призначення земель, переведення їх з однієї категорії в іншу залежно від якісних характеристик земель та цінності родючого шару ґрунту. Причому, слід передбачити механізм, аналогічний механізму відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, в разі виведення земельних ділянок із складу будь-яких природних екологічних систем, особливо зі складу об'єктів природно-заповідного фонду. Особливо важливою є міждисциплінарна оцінка впливу проекту землекористування на природу, формуванню якої сприяє екологічна експертиза. Така схема, на наш погляд, дозволить повно і вичерпно визначити

правовий режим усіх земельних ділянок, уникаючи не виправданих обмежень та перешкод у їх використанні.

Вбачається, що досить перспективним напрямом реформування земельного законодавства при належному обґрунтуванні може стати розробка принципів і особливостей зонування земель, механізму впровадження цієї системи. Система поділу земель на категорії може поступово доповнюватися положеннями, визначеними планувальною документацією, зокрема, в порядку зонування. Необхідно пов'язати із порядком встановлення та зміни цільового призначення фактично декларативні на сьогодні норми Закону "Про охорону земель" [6], ст. 26 якого прямо вказує, що основою поділу земель на категорії є районування земель як процедура поділу їх на групи за природними характеристиками. Такі засоби планування, як зонування, є альтернативою принципу встановлення "цільового призначення земель", який за сучасних умов не зовсім відповідає умовам ринкової економіки та повноваженням власника розпоряджатися власною земельною ділянкою. Зрештою, законодавчі та планувальні обмеження можуть доповнюватися (а за відсутності таких – замінюватися) вимогами до конкретної земельної ділянки у землевпорядній документації. У разі введення зонування можливо відмовитися від жорсткого планування і визначення правового режиму на всій території адміністративної одиниці на користь більш гнучкого підходу встановлення правового режиму стосовно кожної конкретної ділянки.

До того ж ст. 179 Земельного кодексу передбачає введення природно-сільськогосподарського районування земель як поділу території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур, яке є основою для оцінки земель і розроблення землевпорядної документації щодо використання та охорони земель. Крім проведення природно-сільськогосподарського зонування Земельний кодекс України у ст. 180 передбачає проведення зонування земель населених пунктів, за допомогою якого встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови. Причому, Земельний кодекс України встановлює, що порядок здійснення природно-сільськогосподарського районування визначає Кабінет Міністрів України, тоді як для проведення зонування земель у межах населених пунктів має бути прийнятий закон.

На окрему увагу заслуговують проблеми, пов'язані зі зміною цільового призначення земель сільськогосподарського призначення, які не можна вирішити лише продовженням заборони на купівлю-продаж та зміну цільового призначення (використання). Науковці пропонують передбачити обмеження на зміну цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення, провести природно-сільськогосподарське зонування сільськогосподарських угідь, виділивши при цьому зокрема зони виключно сільськогосподарського використання земель [7]. На виконання Земельного кодексу вже затверджений перелік особливо цінних груп ґрунтів загальнодержавного та регіонального значення, складений відповідно до матеріалів природно-сільськогосподарського районування території України [8].

Питанням зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення слід приділити більше уваги у самому Земельному кодексі, доцільно в Окремій частині ст. 20 Земельного кодексу України передбачити основні вимоги та умови щодо зміни цільового призначення земель цієї категорії, є сенс визначити виключний перелік випадків, коли може допускатися зміна цільового призначення земель сільськогосподарського призначення.

Відповідно до Рекомендацій парламентських слухань “Про стан розвитку земельних відносин в Україні” для врегулювання порядку зміни цільового призначення особливо цінних земель має бути також розроблений спеціальний закон. Слухання відбулися ще 2005 р., проте відповідного законопроекту так і не було внесено до Верховної Ради України [9].

Складною залишається ситуація із нормативним забезпеченням зміни цільового призначення земель державної та комунальної власності. На даний час порядок зміни цільового призначення земель приватної власності врегульований відповідно до Земельного кодексу України Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, що перебувають у власності громадян та юридичних осіб” (далі – Постанова № 502). Стосовно земель державної та комунальної власності нормативних актів, які визначали б порядок зміни цільового призначення таких земель, наразі не існує. При цьому зміна цільового призначення земельних ділянок державної та комунальної власності відбувається одночасно з прийняттям рішення про відвід земельної ділянки.

Потребує удосконалення існуючий порядок зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб. Постанова № 502 має бути прийнята у новій редакції, необхідно враховувати основні проблемні моменти, а саме:

- встановлення загального строку проведення зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб;
- визначення змісту заяви (клопотання) власників земельних ділянок про зміну цільового призначення земель, що подається до відповідних органів державної влади або органів місцевого самоврядування;
- проведення процедури попередньої експертизи документів, які додають до заяви (клопотання) власники земельних ділянок;
- визначення строків розгляду заяв (клопотань) та додаткових документів відповідними органами державної влади або органами місцевого самоврядування;
- встановлення строків погодження (перепогодження) проекту відведення земельної ділянки (її частини) з органом земельних ресурсів, природоохоронним і санітарно-епідеміологічним органами, органом містобудування й архітектури та охорони культурної спадщини;
- проведення державної екологічної експертизи при переведенні земельних ділянок сільськогосподарського призначення (ріллі, багаторічних насаджень) з однієї категорії в іншу;
- визначення змісту рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки або про відмову в зміні цільового призначення та строки його прийняття

відповідними органами місцевого самоврядування (у тому числі строки передачі копії рішення заявникові);

- визначення підстав для відмови у зміні цільового призначення;
- встановлення порядку внесення змін у зв'язку з прийняттям рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки до земельно-кадастрової документації та договорів, предметом яких є земельна ділянка;
- встановлення строку, в який копію рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки (її частини) має бути надіслано до органів, що здійснюють ведення державного земельного кадастру, а також строку, протягом якого ці органи мають внести зміни у документи державного земельного кадастру.

Наразі існує проект постанови Кабінету Міністрів України про внесення змін до Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у приватній власності [10]. Зокрема, проект передбачає, що рішення про зміну цільового призначення мають приймати органи земельних ресурсів відповідного рівня. Причому, одним із органів, який погоджує проект землеустрою щодо зміни цільового призначення земель, є також місцеві органи земельних ресурсів. На наш погляд, це є недоречним, бо виникає дублювання повноважень.

Позитивними моментами запропонованого проекту є визначення строків щодо погодження технічного завдання на розробку проекту (15 днів), строку розгляду поданих матеріалів відповідними органами (до 10 днів), строку, у який прийняте рішення має бути надіслане заявнику, можливість попереднього звернення власників до місцевих органів земельних ресурсів, природоохоронних органів, санітарно-епідемічних органів, органу містобудування та архітектури, органу охорони культурної спадщини із запитом про наявність перешкод для зміни цільового призначення земель, встановлений строк розгляду такого запиту.

У проекті передбачено обов'язкове проведення державної екологічної експертизи в разі зміни цільового призначення земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, виділені особливості зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення та водного фонду. Розробники проекту пропонують також провадити зміну цільового призначення земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони лише за наявності проекту рекультивациі земель.

Вважаємо, що зміни до Постанови № 502 вносити необхідно. Проте запропонований проект не зовсім відповідає вимогам Земельного кодексу, особливо щодо органів, які мають приймати рішення про зміну цільового призначення земель, немає чіткого розмежування понять “основне цільове” та “цільове” призначення, проект суперечить положенням ст.ст. 118, 123 Земельного кодексу щодо розробки проекту землеустрою. Таким чином, прийняття Постанови № 502 має відповідати Земельному кодексу, Порядку розробки проекту землеустрою земельної ділянки та іншим нормативно-правовим актам. Слід зазначити, що навіть прийняті закони та підзаконні акти часто залишаються без руху через відсутність механізму впровадження цих актів та державних стандартів.

Література

1. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
2. Земельное право России : Учебник по специальности “Правоведение” / под ред. В.В. Петрова. – М., 1997 – С. 141.
3. Земельное право Украины : Учеб. пособие / под ред. А.А. Погребного, И.И. Каракаша. – К., 2002. – С. 12.
4. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов’язаних з орендою земельних ділянок : Оглядний лист Вищого Госп. суду України від 30.11.2007 р. № 01-8/918 // За матеріалами Інтернет-сайту <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
5. Джуган В. Правовий режим земель водного фонду: Окремі питання // Пробл. державотворення і захисту прав людини в Україні : Матеріали XI регіональної наук.-практ. конф., 3-4 лютого 2005 р. – Львів, 2005.– С. 269-271.
6. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. // Голос України. – 2003. – № 139.
7. Мірошниченко А.М., Юрченко А.Д. Соціально-економічні та правові аспекти мораторію на відчуження приватних земель сільськогосподарського призначення // Бюл. М-ва юстиції. – 2006. – № 12. – С. 59-74.
8. Перелік особливо цінних груп ґрунтів : Затверджений наказом Держаного комітету по земельних ресурсах від 6 жовтня 2003 р. № 245 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 45.– Ст. 2369.
9. Про Рекомендації парламентських слухань “Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні” : Постанова Верхов. Ради України від 22 вересня 2005 р. № 2897-IV // Голос України. – 2005. – № 187.
10. Про внесення змін до Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб : Проект Постанови Кабінету Міністрів України // За матеріалами сайту Держ. комітету по земельних ресурсах: <http://www.dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/artikle>.

УДК 347.919:349.41

Л.М. Терлецька

РОЗГЛЯД ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА СУДАМИ

З прийняттям Земельного кодексу України 25 жовтня 2001 р. розпочався черговий етап реформування земельних відносин у нашій країні. Але створення дійової системи земельного законодавства на даний час ще не завершено. Створення повноцінної системи захисту земельних прав громадян і юридичних осіб потребує проведення критичного аналізу існуючих нормативно-правових актів із цього питання з метою наповнення норм Земельного кодексу конкретним змістом.

Актуальність теми дослідження обумовлюється положеннями Конституції України, яка визнає землю основним національним багатством українського народу і визначає її особливий охоронний статус. Більш конкретно актуальність теми обґрунтовується станом земельного законодавства, незавершеністю і недосконалістю нормативно-правової бази, що регулює земельні відносини, неефективністю структури і функцій органів влади, які здійснюють управління у цій галузі, а також законодавчими прогалинами в регулюванні проблем розгляду судами земельних спорів.