

Література

1. Гаврик С.Б. Уголовно-правовая охрана природной среды Украины : Проблемы теории и развития законодательства / С.Б. Гаврик. – Харьков, 1994.
2. Гетьман А.П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України : Навч. посіб. / А.П. Гетьман. – Харків, 1998.
3. Кравченко С.Н. Соціально-правовые аспекты правовой охраны окружающей среды / С.Н. Кравченко. – Львов, 1998.
4. Охрана окружающей среды в городах (организационно-правовые вопросы). – К., 1981.
5. Костецкий В.В. Екологічне законодавство України / В.В. Костецкий. – К.: ЗАТ “НІЧЛАВА”, 1998, – 162 с.
6. Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды : Учебник. – М., 1998.
7. Розовский Б.Г. Экологическое право / Б.Г. Розовский, Г.Т. Ворсинов. – Луганськ, 1994.
8. Шестерик А.С. Экологическое право : Вопросы теории и методологии анализа / А.С. Шестерик. – СПб., 2000.
9. Шульга М. Земельне та сільськогосподарське законодавство України / М. Шульга. – Харків, 1996.

УДК 349.414:332.334

А.І. Ріпенко

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЛАГОУСТРОЮ ЗЕМЕЛЬ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ

Стрімкий розвиток містобудівного та іншого освоєння земель населених пунктів робить необхідним проведення якісних і обґрунтованих заходів з благоустрою відповідних територій. Безперечно, суспільні відносини з приводу благоустрою територій потребують належного правового регулювання. З теорії права відомо, що найважливіші питання суспільного життя регулюються законами, які містять первинні норми права, раніш не відомі правовій системі, з ключових, основних питань життя та встановлюють права і обов'язки громадян [1, с. 342-343].

Однак протягом досить тривалого періоду існування незалежної України суспільні відносини у сфері благоустрою населених пунктів “фрагментарно” і непослідовно регламентувалися низкою нормативно-правових актів різних галузей законодавства, що не відповідало бурхливому розвитку цих відносин в умовах ринкової економіки і не узгоджувалося з вимогами міжнародних стандартів. Окремі правові норми, присвячені благоустрою територій населених пунктів, містились у законах України: “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про основи містобудування”, “Про планування і забудову територій”, “Про архітектурну діяльність”, у деяких актах екологічного та земельного законодавства, державних будівельних нормах і правилах. Такий стан справ став причиною прийняття Верховною Радою України Закону України від 6 вересня 2005 р. “Про благоустрій населених пунктів” [2], який став основою подальшого формування законодавства з питань благоустрою населених пунктів.

У цьому нормативно-правовому акті вперше на законодавчому рівні було розкрито зміст благоустрою населених пунктів як комплексу робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення й озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з поліпшення мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та ін., що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту й відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля (ст. 1); визначені призначення і система благоустрою населених пунктів (ст.ст. 2; 3), засади управління у сфері благоустрою та відповідні повноваження владних органів і органів самоорганізації населення (ст.ст. 5-11), перелічені об'єкти й елементи благоустрою (ст.ст. 13; 21), права і обов'язки громадян та юридичних осіб у цій сфері (ст.ст. 17; 18), поняття, зміст і призначення правил благоустрою території населеного пункту і технічної документації з питань благоустрою (ст.ст. 34; 35), засади контролю і відповідальності у сфері благоустрою населених пунктів (ст.ст. 38-42) тощо. Закон, серед іншого, вмістив норми, які безпосередньо стосуються регулювання земельних відносин (ст.ст. 15; 23; 24; 28; 34 та ін.).

Відтак, прийняття спеціального закону надало нового поштовху для розвитку законодавства з питань благоустрою населених пунктів, тому дослідження пов'язаних з цим проблем теоретичного і практичного характеру нині вбачається вкрай актуальним. Виходячи зі змісту вказаного закону, благоустрій має здійснюватися в обов'язковому порядку на всій території кожного населеного пункту України. Відповідно до ст. 1 Закону "Про планування і забудову територій" [3] територія – це частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами й ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами. Слід зазначити, що зазвичай у науковій і навчальній літературі використовується саме це законодавче визначення "території".

Інакше розуміє "територію" Закон "Про благоустрій населених пунктів". Так, територією визнається сукупність земельних ділянок у межах населеного пункту, які використовуються для розміщення об'єктів загального користування: парків, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, шляхів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій, пляжів, кладовищ, рекреаційних, оздоровчих, навчальних, спортивних, історико-культурних об'єктів, об'єктів промисловості, комунально-складських та інших об'єктів (ст. 1).

У теорії земельного права відзначається, що "територія", як правова категорія, не тотожна "земельній ділянці", яка, відповідно до ст. 79 Земельного кодексу, є частиною земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Наявність певної території є характерною рисою кожного населеного пункту як елемента системи розселення. Територія конкретного населеного пункту складається з певних різних за призначенням земельних ділянок: одні з них слугують місцем проживання людей (зайняті житловим фондом), інші – місцем здійснення їхньої виробничої та іншої діяльності (земельні ділянки промислових підприємств тощо). Самостійну

роль серед цих земель у межах населеного пункту виконують ті, які використовуються для задоволення комунально-побутових і соціально-культурних потреб (наприклад, землі під об'єктами соціально-культурного та іншого призначення). У межах населених пунктів можуть бути розташовані землі під об'єктами культурної спадщини, природно-заповідного фонду, лісового та водного фондів тощо.

У науці відзначається, що головні завдання використання земель у межах населених пунктів полягають у розміщенні міст, селищ, сіл, забезпеченні їх подальшого функціонування та сталого розвитку. Цьому підпорядковані правові режими всіх категорій земель, які становлять територію населених пунктів. Загальна єдність основного цільового призначення земель у межах населених пунктів пов'язана з їх несільськогосподарським використанням, з чого випливає і певна взаємозумовленість у правових режимах їх складових.

Серед особливостей правового режиму земель у межах населених пунктів у земельно-правовій науці називають: наявність містобудівних вимог – як до організації всієї території, так і окремих її частин; розширення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері використання та охорони цих земель; взаємозв'язок і підпорядкованість правового режиму всіх земель у межах населених пунктів правовому режиму земель житлової та громадської забудови як домінуючої категорії; наявність обов'язкової складової – земель, які перебувають у комунальній власності. Тому правовим режимом земель у межах населених пунктів визнається встановлений правовими нормами порядок, який визначає: структуру й цільове призначення всіх земель, що становлять територію населеного пункту і окремих категорій в його межах; приналежність цих земель певним суб'єктам; розпорядження, управління та користування ними, права і обов'язки власників земельних ділянок та землекористувачів, а також компетенцію місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в регулюванні земельних відносин [4, с. 279-280].

Слід зазначити, що чинний Земельний кодекс [5] у ст. 19 встановлює поділ земель України за основним цільовим призначенням на категорії, які мають особливий правовий режим. Проте, на відміну від раніше діючого ЗК 1990 р., чинний Земельний кодекс не визначає як окрему категорію земель України “землі населених пунктів”, а проголошує лише “землі житлової та громадської забудови” як їх аналог [6, с. 96-97]. В.І. Андрейцев стверджує, що обмеження та зведення правового режиму земель населених пунктів до однієї зі складових цих земель призвело до значного збіднення змісту правового регулювання у цій сфері. Водночас, на погляд вченого, це не позбавляє дослідників можливості аналізувати особливості правового режиму земель населених пунктів, зважаючи на їх політико-правове, соціальне, економічне, соціально-культурне, екологічне значення у розвитку територій, адміністративно-територіальному устрої [7, с. 357]. Тому, за сучасних умов, особливості правового режиму не визначених законодавчо “земель населених пунктів” досліджуються як в юридичній, так і економічній науці. Триваюча наукова дискусія з цих питань має свій прояв, серед іншого, в тому, що в навчальній земельно-правовій літературі окремі

автори розглядають як правовий режим земель категорії “житлової та громадської забудови”, так і правовий режим “земель населених пунктів”. Інші науковці досліджують правовий режим “земель у межах населених пунктів” та земель “житлової і громадської забудови” як домінуючої категорії “земель у межах населених пунктів”.

Найважливіше значення в населених пунктах мають земельні ділянки, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об’єктів загального користування, які, відповідно до ст. 38 Земельного кодексу, належать до земель житлової та громадської забудови. Вказані землі використовуються як просторово-територіальний (просторово-операційний) базис. Основними правовими критеріями, за якими ці землі відмежовуються від інших категорій, є розташування у межах населених пунктів та цільове призначення – для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об’єктів загального користування, тобто для здійснення різних видів будівництва та подальшого обслуговування будівель і споруд. Основою правого режиму земель житлової та громадської забудови є принцип планування використання цих земель [8, с. 106-107]. Так, Є.О. Іванова відзначає, що забудові земель у містах завжди передують планування, яке здійснюється у цих місцях [9, с. 173].

Однак, законодавче визначення земель житлової та громадської забудови, вміщене у ст. 38 Земельного кодексу, вбачається неповним і таким, що потребує вдосконалення. Слід погодитися з точкою зору деяких дослідників з приводу того, що до земель житлової та громадської забудови мають належати не тільки земельні ділянки, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об’єктів загального користування, а й ті, що забезпечують належну експлуатацію цих об’єктів та призначені для зазначених цілей відповідно до затвердженої містобудівної документації.

Не можна обійти увагою й те, що відповідно до ст. 22 Закону “Про благоустрій населених пунктів” прийняття в експлуатацію об’єктів нового будівництва, реконструкції та капітального ремонту будівель чи споруд без проведення комплексного благоустрою відповідної території забороняється, а отже такі дії тягнуть за собою певні негативні наслідки для осіб, які їх вчинили. Тому уявляється некоректним законодавче віднесення до земель житлової та громадської забудови лише земельних ділянок, зайнятих окремими об’єктами, без віднесення до земельних ділянок цієї категорії територій, необхідних для здійснення благоустрою.

На наш погляд, потребує розкриття і поняття об’єкта загального користування, яке вживається у ст. 38 Земельного кодексу для визначення земель житлової та громадської забудови, але не деталізується на рівні земельного закону. У ст. 1 та 13 Закону “Про благоустрій населених пунктів” до таких об’єктів належать: парки, сквери, бульвари, вулиці, провулки, узвози, проїзди, шляхи, площі, майдани, набережні, прибудинкові території, пляжі, кладовища, рекреаційні, оздоровчі, навчальні, спортивні, історико-культурні об’єкти, об’єкти промисловості, комунально-складські та інші об’єкти. Території таких об’єктів закон відносить

до об'єктів благоустрою. Проте, такі об'єкти відповідно до чинного земельного законодавства розташовуються на землях різних категорій, які мають правовий режим, відмінний від правового режиму земель житлової та громадської забудови. Як справедливо вказує А.М. Мірошніченко, законодавство не завжди чітко визначає, як вирішуються колізії між різними правовими режимами земель [10, с. 312-313], що на практиці нерідко призводить до негативних наслідків і численних порушень закону.

Не здається досконалим і зміст ст. 39 Земельного кодексу, згідно з якою використання земель житлової та громадської забудови здійснюється відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови. Поряд із регіональними та місцевими правилами забудови, зміст яких визначений, перш за все, Законом "Про планування і забудову територій", для всіх населених пунктів обов'язково розробляються й затверджуються правила благоустрою території населеного пункту. Вказані правила є нормативно-правовим актом, що складається з текстової та графічної частин, і яким установлюється порядок благоустрою та утримання територій об'єктів благоустрою.

За вказаним законом, благоустрій територій житлової та громадської забудови має здійснюватися з урахуванням вимог використання цієї території відповідно до затвердженої містобудівної документації, регіональних і місцевих правил забудови, правил благоустрою території населеного пункту, а також установлених державних стандартів, норм і правил (ст. 23 Закону "Про благоустрій населених пунктів"). Тому, враховуючи особливий статус і пріоритетний характер Земельного кодексу в системі земельного законодавства, відсутність у цьому акті норм, присвячених земельно-правовій складовій благоустрою територій житлової та громадської забудови, навряд чи є виправданою. Разом з тим, здається, що потребують перегляду й розрізнені правові норми, присвячені питанням благоустрою, вміщені у чинних нормативно-правових актах різних галузей законодавства.

Одним із шляхів подолання існуючих законодавчих неузгодженостей може стати включення до Земельного кодексу системи норм, що безпосередньо визначатимуть особливості використання земель житлової та громадської забудови для потреб благоустрою, а також узгоджуватимуться із найбільш прогресивними положеннями діючого законодавства з питань благоустрою населених пунктів. У цьому контексті до земель житлової та громадської забудови (ст. 38), на наш погляд, слід віднести земельні ділянки, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування, їх належної експлуатації та обслуговування, а також земельні ділянки, необхідні для благоустрою відповідних територій.

Потребує доповнення й ст. 39 Земельного кодексу вказівкою на те, що використання земель житлової та громадської забудови здійснюється відповідно до затвердженої містобудівної і землевпорядної документації з дотриманням, серед іншого, правил благоустрою території населених пунктів, а також установлених

державних стандартів, норм і правил. Водночас порушені питання потребують подальшого наукового дослідження і глибокого теоретичного осмислення, з метою обґрунтованого усунення існуючих недоліків і суперечностей правового регулювання благоустрою земель житлової та громадської забудови.

Література

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Харьков : Консум, 2000. – 704 с.
2. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 6 вересня 2005 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.
3. Про планування і забудову територій : Закон України від 20 квітня 2000 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.
4. Земельне право України : підручник / за ред. М.В. Шульги. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
6. Земельний кодекс України : наук.-практ. коментар / за ред. В.І. Семчика. – Вид. 3-є, перероб. і доп. – К.: Видав. Дім “Ін Юре”, 2007. – 896 с.
7. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України : Актуальні пробл. практ. та теорії. – Вид. 2-е, випр. і доп – К. : Знання, 2007. – 445 с.
8. Земельний кодекс України : наук.-практ. коментар / за ред. В.М. Кравчука. – К. : Істина, 2007. – 632 с.
9. Іванова Є.О. Правові засади планування використання земель житлової та громадської забудови у містах // Актуальні проблеми держави і права : Зб. наук. праць. Вип. 30. – Одеса, 2007. – С. 171-175.
10. Мірошниченко А.М. Земельне право України : навч. посіб. / А.М. Мірошниченко. – К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2007. – 432 с.

УДК 347.919:349.41

Д.С. Сидорук

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ У СУДОВОМУ ПОРЯДКУ

Актуальність теми дослідження перш обумовлюється за все положеннями Конституції, а саме ст. 14, де зазначено, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави. Проблематика питання вирішення земельних спорів розкривається у такому контексті: незавершеність та недосконалість правової бази, що регулює земельні відносини, прогалини у земельному праві та в регулюванні проблем розгляду судами земельних спорів.

Науково-теоретичною базою дослідження праці є праці відомих науковців у галузі аграрного, земельного та екологічного права: українських вчених В.К. Гуревського й І.І. Каракаша; російських вчених І.О. Іконицької, Л.В. Лейби, Б.В. Єрофєєва та інших науковців. На всіх етапах історичного розвитку нашої країни питання вирішення земельних спорів залишалося одним із найскладніших. Тому важливим завданням нашого сьогодення є розробка й реалізація