

Ю. Кондратенко,

здобувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

СУЧАСНИЙ СТАН ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ МІСТОБУДІВНИХ ПОТРЕБ

Функціонування правової держави неможливе без створення законодавчої бази, що регулює містобудівні процеси, пов'язані з комплексним розвитком регіонів і населених пунктів, раціональним плануванням і забудовою земельних ділянок, удосконаленням систем громадського обслуговування, транспорту і інженерного забезпечення. Основи правового регулювання містобудівної діяльності були закладені в Радянському Союзі. Проте бюрократизація та централізація господарського устрою не сприяли раціональному використанню земельних ресурсів.

Ринкова трансформація України докорінно змінила принципи управління містобудівною діяльністю. В нових соціально-економічних умовах набагато зросло значення земельного і містобудівного законодавства у вирішенні ключових проблем розвитку країни. Моделювання розвитку та забудови міст в Україні протягом багатьох десятиліть здійснювалось виходячи з принципів необмеженого використання земельних ресурсів, що призвело до нераціонального їх використання. Ці проблеми гостро постали на Всесвітній конференції в Стамбулі у 1996 році, де були сформульовані нові принципи розвитку містобудування в умовах соціально-економічних і екологічних змін розвитку суспільства.

В науці земельного права України окремі питання правового регулювання використання земель, визначених для містобудівних потреб, досліджувались такими вченими-правознавцями, як Г. І. Балюк, В. К. Гуревський, А. П. Гетьман, І. І. Каракаш, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, О. М. Па-

щенко, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін. Проте враховуючи прийняття 17 лютого 2011 року Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», стан сучасного законодавства, що регулює відносини в галузі використання земель, визначених для містобудівних потреб, потребує поглибленого вивчення. Завданням даної публікації є аналіз сучасної нормативно-правової бази з метою визначення основних тенденцій розвитку законодавства, що регулює відносини використання земель для містобудівних потреб.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що до початку 90-х років ХХ ст. містобудівна діяльність здійснювалась без повноцінної системи правового забезпечення; вона регулювалась більш ніж 10 тис. нормативних актів, інструкцій, директивних і відомчих документів, які приймались переважно центральними органами. Вони враховували відомчі інтереси, не мали чітких юридичних меж і постійної законодавчої сили і нерідко не були узгодженими між собою. Актуальність розробки містобудівного законодавства почала гостро поставати в умовах переходу до ринкової економіки, введення різних форм власності, проведенням земельної реформи [1, 4].

В процесі земельних перетворень особливого значення набуває удосконалення земельного законодавства на основі адекватного відображення в правових нормах об'єктивних економічних потреб суспільства [2, 93]. Формування нової містобудівної політики повинно передбачити збереження і раціональне використання земель з урахуванням де-

ржавних, суспільних і приватних потреб у землях для всіх видів діяльності.

Законодавство, що регулює відносини в галузі використання земель, визначених для містобудівних потреб, являє собою сукупність нормативно-правових актів не лише земельного характеру. Відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року, відносини у сфері містобудівної діяльності регулюються Конституцією України, Цивільним, Господарським і Земельним кодексами України, Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», законами України «Про Генеральну схему планування території України», «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», «Про землеустрій» та іншими нормативно-правовими актами [3]. Проте відповідно до ст. 20 Закону України «Про основи містобудування», регулювання земельних відносин у містобудуванні здійснюється відповідно до земельного законодавства [4]. Регулювання земельних відносин для містобудівних потреб — це дотримання раціональної планувальної організації території та узгодженого розміщення житлових районів, громадських центрів, зон масового відпочинку, виробничих комплексів та інших об'єктів [5, 216].

Однією з найважливіших особливостей правового регулювання в даній сфері, що відображають нову тенденцію у вітчизняному законодавстві, є тісний зв'язок земельного і містобудівного законодавства з питань регулювання використання земель, визначених для містобудівних потреб. Даний зв'язок обумовлений тим, що на більшій частині земель міст, як правило, здійснюється містобудівна діяльність. Крім того, в законодавстві закріплено принцип єдності правового режиму земельної ділянки і всіх розташованих над і під поверхнею цієї ділянки об'єктів, а також принцип єдності долі земельних ділянок і нерозривно пов'язаних з нею об'єктів.

За останні роки прийнято ряд зако-

нодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, в яких простежується тенденція регулювання земельних відносин і відносин забудови земельних відносин як єдиного цілого, як пов'язаних між собою елементів нерухомості. Такий підхід існує й у містобудівному законодавстві, що регулює комплексні питання правового режиму об'єктів нерухомості і земельних ділянок, на яких вони знаходяться. Правовий режим земельних ділянок визначає режим забудови та подальшої експлуатації будівель і споруд, що розміщені на земельній ділянці. В деяких випадках виявляється зворотний взаємозв'язок. Режим використання об'єктів нерухомості, міцно пов'язаних із землею, у свою чергу, обумовлює правовий режим земельних ділянок, встановлення обмежень на їх використання.

Таким чином, відбувається законодавче відособлення режиму нерухомого майна як єдиного цілого. Тенденції розвитку законодавства про нерухомість дозволяють дійти висновку про формування загальних підходів у визначенні правового режиму всіх елементів поняття «нерухомість». Головну роль в цьому процесі відіграє земля як основа нерухомого майна. Це є об'єктивною передумовою більш точнішого визначення сфери впливу земельного права, що регулює питання, пов'язані з об'єктами, створеними людиною і нерозривно пов'язаними із землею, — будівлями і спорудами (у частині визначення можливості і умов їх створення). У перспективі земельне право охоплюватиме весь комплекс відносин з приводу нерухомості.

Законодавство у сфері містобудування формувалося пізніше, ніж пов'язані з ним земельне законодавство та законодавство про охорону навколишнього природного середовища. Постало питання узгодження окремих положень зазначених галузей законодавства, передусім через швидкий розвиток міст, а також відносин власності у сфері житлового та інших видів будівництва. За останні роки нормативна база на всіх її рівнях зазнала змін, значна кількість підзаконних актів у процесі реформ втратила своє значення або скасована. Недостат-

ня узгодженість нормативно-правових документів є наслідком відсутності розуміння комплексного характеру містобудування, зберігається невизначеність у регулюванні низки питань, які досі не охоплені законодавством, потребує перегляду дозвільна система у будівництві та місцеві правила забудови, що деталізують законодавче поле.

Не можна відкидати тісний зв'язок земельного і містобудівного законодавства в питаннях регулювання використання земель для містобудівних потреб. Містобудівне законодавство є самостійною, відносно новою галуззю. Проте норми містобудівного законодавства також приймають участь у регулюванні суспільних відносин у сфері використання земель для містобудівних потреб. Вважаємо, що відсутність чіткого розмежування предметів регулювання земельного і містобудівного законодавства в зазначених питаннях приводить до ряду несприятливих наслідків. Проте існує сфера суто земельних відносин, на яку норми містобудівного законодавства не поширюються (наприклад, використання сільськогосподарських угідь); є сфера відносин, де відбувається накладання сфери дії норм земельного і містобудівного законодавства (надання земельних ділянок для зведення об'єктів житлового чи громадського будівництва); нарешті, є сфера дії норм містобудівного законодавства, безпосередньо ніяк не пов'язана із земельними відносинами (архітектурно-будівельне проектування).

Містобудівне законодавство визначає за допомогою містобудівної документації, як можна використовувати земельну ділянку, з яких наявних параметрів і видів використання власник (користувач, орендар) може обрати найкращий для себе варіант. Земельне законодавство регулює порядок надання і вилучення земель для містобудівних потреб, порядок проведення торгів, приватизації ділянок тощо. Цивільне законодавство визначає форму правочинів із землею, обов'язковість державної реєстрації (а у ряді випадків і нотаріального посвідчення) правочинів із землею тощо. Тому правовий інститут земель, наданих для

містобудівних потреб, є комплексним (міжгалузевим) інститутом, що включає норми земельного, містобудівного права, екологічного, цивільного і інших галузей права [6, 32–35].

Позитивним аспектом розвитку законодавства, що регулює відносини використання земель для містобудівних потреб є переміщення основного тягаря правового регулювання з рівня підзаконних нормативно-правових актів на рівень законів. Серед прийнятих після набуття Україною незалежності можна виділити закони України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року, «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» від 14 жовтня 1994 року, «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 року, «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року, «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року, «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 року, «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 5 лютого 2004 року, «Про державну експертизу землепорядної документації» від 17 червня 2004 року, «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року, «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 року та інші законодавчі акти. У зв'язку з цим у даний час виникла нагальна потреба у приведенні існуючих підзаконних нормативно-правових актів у відповідність із Земельним кодексом України і прийнятими законами. Необхідно також розширити правове регулювання окремих питань використання земель для містобудівних потреб, зокрема у випадках, коли чинне законодавство прямо передбачає прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Слід зазначити, що у даний час спостерігається чітко виражена тенденція до істотного посилення ролі нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування в питаннях використання земель для містобудівних потреб. Нормативно-правовим актам органів місцевого самоврядування чинним за-

конодавством відводиться важлива роль в регулюванні питань використання земель для містобудівних потреб, встановлення їх правового режиму.

Найважливішим засобом забезпечення земельного правопорядку в галузі містобудування є розробка на державному та місцевому рівні документів планування, що визначають взаємоузгоджену стратегію соціально-економічного, екологічного та іншого розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Формування належного земельного правопорядку в населених пунктах багато в чому обумовлене наявністю затверджених органами місцевого самоврядування містобудівної документації, а значить, багато в чому залежить від дій органів місцевого самоврядування.

Незаперечна виняткова роль будівельних норм та правил у регулюванні земельних відносин. За сферою застосування у земельних відносинах будівельні норми та правила можна класифікувати на: такі, що регулюють планування і забудову населених пунктів і територій. Насамперед, це комплекси Б1.1 (Система містобудівної документації) та Б.2 (Планування та забудова територій і населених пунктів); такі, що регламентують вимоги до спорудження окремих об'єктів, у тому числі встановлюючи при цьому різні зони (санітарно-захисні тощо). До таких належить більшість норм і правил комплексу В2 (Об'єкти будівництва та продукція будівельного призначення); інші норми, що висувають вимоги до будівництва. За великим рахунком, будь-яке будівництво — це використання земельної ділянки, і без застосування будівельних норм та правил неможливо визначити зміст прав та обов'язків землевласників і землекористувачів щодо цільового використання земельних ділянок.

Юридична природа будівельних норм та правил тривалий час залишалася недослідженою, існуючі ж думки є суперечливими. Зокрема, подекуди будівельні норми та правила, як техніко-юридичні норми, взагалі протиставляються юридичним нормам. На думку А. М. Мірошниченка, будівельні норми та прави-

ла є одним з видів нормативних актів, а вміщені у них приписи, хоча й мають зазвичай технічне (хімічне, фізичне, медичне тощо) обґрунтування, все ж належать до правових приписів [7, 181].

Сьогодні розвивається система нормативно-правових актів, що регламентують порядок вилучення і надання земельних ділянок для містобудівних потреб [8, 94]. Проте очевидним залишається той факт, що питання надання і вилучення земель — незмінна прерогатива Земельного кодексу України та інших актів, що містять земельно-правові норми. Необхідно вжити заходів до подальшого узгодження норм земельного і містобудівного законодавства, що регулює використання та охорону земель для містобудівних потреб.

В результаті аналізу стану сучасного законодавства, що регулює відносини в галузі використання земель, визначених для містобудівних потреб, встановлено, що однією з його найважливіших особливостей є тісний зв'язок земельного і містобудівного законодавства. Даний зв'язок обумовлений тим, що на більшій частині земель міст, як правило, здійснюється містобудівна діяльність. Крім того, в законодавстві закріплено принцип єдності правового режиму земельної ділянки і всіх розташованих над і під поверхнею цієї ділянки об'єктів, а також принцип єдності долі земельних ділянок і нерозривно пов'язаних з нею об'єктів.

Можна виділити три групи відносин в галузі використання земель, визначених для містобудівних потреб, що характеризуються різним співвідношенням земельного і містобудівного законодавства: 1) земельні відносини, на які норми містобудівного законодавства не поширюються; 2) земельні відносини, в процесі регулювання яких відбувається накладання сфери впливу норм земельного і містобудівного законодавства; 3) відносини, безпосередньо не пов'язані із земельними відносинами, а пов'язані із зведенням будівель і споруд, що підпадають від дію норм містобудівного законодавства. Вважаємо, що відсутність чіткого розмежування предметів регулювання земельного і місто-

будівного законодавства в зазначених питаннях приводить до ряду несприятливих наслідків.

До основних тенденцій розвитку законодавства, що регулює відносини використання земель для містобудівних потреб, можна віднести: по-перше, переміщення основного тягаря правового регулювання з рівня підзаконних нормативно-правових актів на рівень законів; по-друге, посилення ролі нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Перспективою подальших наукових досліджень в зазначеному напрямку може стати вивчення правових вимог щодо визначення територій і вибору земель для містобудівних потреб.

Ключові слова: земельне законодавство, містобудівне законодавство, земельні відносини, земельна ділянка, містобудівні потреби.

Публікація присвячена аналізу сучасної нормативно-правової бази, що регулює відносини використання земель для містобудівних потреб. Встановлено тісний зв'язок земельного і містобудівного законодавства з питань регулювання використання земель, визначених для містобудівних потреб. До основних тенденцій розвитку даного законодавства віднесено переміщення основного тягаря правового регулювання з рівня підзаконних нормативно-правових актів на рівень законів та посилення ролі нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

Публікація посвячена аналізу сучасної нормативно-правової бази, регулюючої відносини використання земель для градостроительних потреб. Установлено тісну зв'язь земельного і градостроительного законодавства в питаннях регулювання використання земель, визначених для градостроительних потреб. К основним тенденциям развития данного законодательства отнесено перемещение основного груза правового регулирования с уровня подзаконных нормативно-правовых

актов на уровень законов и усиление роли нормативно-правовых актов органов местного самоуправления.

A publication is devoted to the analysis of modern normatively legal base which regulates the relations of land usage for town-planning necessities. It is set close connection of the land legislation and town-planning legislation on questions of adjusting of land usage for town-planning necessities. The basic trends of this legislation progress are transferring of basic load of the legal adjusting from the level of under law legal acts to the level of laws and strengthening of role of normatively legal acts of local self-government organs.

Література

1. Фильваров Г. И. Градостроительство законодательство в Украине — цели и задачи // Градостроительство. — К., 1993. — Вып. 45. — С. 3–16.
2. Прокофьева Ж. В. Экономическое обоснование земельно-правовых норм // Организационно-экономические основы аграрного рынка. — Минск, 1997. — С. 93–96.
3. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лют. 2011 р. // Голос України. — 2011. — 12 берез.
4. Про основи містобудування: Закон України від 16 листоп. 1992 р. // Голос України. — 1992. — 9 груд.
5. Ступень М. Г. Використання земель населених пунктів / М. Г. Ступень. — Л.: [Львів. держ. аграр. ун-т], 2000. — 356 с.
6. Анисимов А. П. Теоретические основы правового режима земель поселений в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / А. П. Анисимов; Саратов. гос. акад. права. — Саратов, 2005. — 55 с.
7. Мірошниченко А. М. Будівельні норми та правила як джерела земельного права // Національний університет «Києво-Могилянська академія». Наукові записки. — К., 2000. — Т. 18: Спец. вип., ч. 1. — С. 181–182.
8. Фаршатов И. Предоставление земельных участков для строительства и возмещение убытков землепользователям // Хозяйство и право. — 2000. — № 6. — С. 90–100.