

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.414: 342.25

А. П. Кулинич

аспірант кафедри земельного та аграрного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОНЯТТЯ ТА СКЛАД ЗЕМЕЛЬ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПРАВОВІ ПИТАННЯ

Статтю присвячено аналізу поняття та складу земель міських територіальних громад як особливого об'єкта земельних правовідносин, що сформувався в умовах децентралізації влади та об'єднання територіальних громад в Україні.

Ключові слова: земельне право, земля, земельні ділянки, право комунальної власності на землю, міські територіальні громади, децентралізація.

Постановка проблеми. Поняття земель міських територіальних громад як особливих об'єктів земельних правовідносин та їх склад залишаються поза увагою дослідників у науці земельного права України. Як і більшість нових понять, вони не мають усталеного та сприйнятого всім науковим середовищем змісту, а тому потребують детального наукового аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній земельно-правовій науці доктринальні визначення понять «земля», «землі» та «земельні ділянки» були предметом наукового розгляду таких учених, як В.І. Андрейцев, В.К. Гуревський, С.В. Єлькін, В.М. Єрмоленко, Н.В. Ільницька (Ільків), І.І. Каракаш, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинич, А.В. Луначенко, А.М. Мірошниченко, В.В. Носік, В.І. Семчик, Н.І. Титова, М.В. Шульга та інші. До цієї проблематики зверталися також російські науковці: Б.В. Єрофєєв, А.П. Анисимов, І.О. Іконницька, М.І. Краснов та інші. Водночас поняття та склад земель міських територіальних громад є новими для земельно-правової науки України, тому потребують окремого наукового дослідження.

Метою статті є формулювання поняття та з'ясування складу земель міських територіальних громад як особливого об'єкта земельних правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Землі міських територіальних громад є землями в межах однієї адміністративно-територіальної одини-

ці (області, Автономної Республіки Крим), які складають територію цих громад. У свою чергу територія міських територіальних громад (відповідно до ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1]) – це визначена зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися, тобто цілісна (нерозривна) земельна територія, яка є громадою як адміністративно-територіальна одиниця (після змін, що будуть внесені до Конституції України) та на яку поширюються повноваження органу місцевого самоврядування міської територіальної громади – ради міської територіальної громади.

Основою (базисом) розміщення міської територіальної громади є її територія, яка має свої кордони та характеризується властивим лише їй конкретним географічним місцем розташування. Саме тому в межах нашого дослідження постає необхідність визначення поняття «територія» та з'ясування його земельно-правового змісту.

У різних галузях юридичної науки це поняття набуває специфічного змісту та використовується в багатьох значеннях: 1) як власне територія (від лат. terra – земля, суходіл, земна поверхня; territorium – область) – земельний, сухопутний простір із певними кордонами; певна частина земної поверхні з визначеними межами (територія міста, парку); 2) як простір землі, внутрішніх і прибережних вод із пев-

ними кордонами (територія адміністративно-територіальної одиниці – області, району тощо); 3) як частина земної кулі, що перебуває під суверенітетом держави та включає сухопутний, водний, підземний і повітряний простір, а також континентальний шельф (державна територія) [2, с. 225].

Зазвичай під територією розуміють частину землі (земної поверхні) з встановленими межами, яка включає землі та земельні ділянки сільськогосподарського й несільськогосподарського призначення разом із надрами, водами, лісами, повітряним простором, природними та створеними людиною комплексами, умовами, об'єктами й ресурсами, що входять до екомережі, разом утворюють ландшафт.

Однак у земельному праві об'єкти земельних правовідносин є частинами земної поверхні, які задовольняють певні особливі потреби людини в земельних ресурсах. За таких умов поняття «землі» та «територія» є близькими за своїм земельно-правовим змістом категоріями. Проте споживна суспільна якість земельної ділянки чітко позначається її цільовим призначенням, яке встановлюється відповідно до вимог закону. Натомість території як об'єкти земельних правовідносин не мають цільового призначення, яке встановлювалося б у визначеному законом порядку. Однак це не означає, що території не мають певного цільового призначення. Так, у науковій літературі землі в межах населених пунктів розглядаються як певна територія, потенційно придатна для забудови та благоустрою [3].

Отже, у земельно-правовому розумінні територія населеного пункту є комплексною інтегрованою категорією, що охоплює як землі та окремі земельні ділянки, так і розташовану на них нерухомість, елементи благоустрою тощо [4, с. 513], які задовольняють певну суспільну потребу в земельних ресурсах.

Саме в такому значенні термін «територія» використовується в чинному законодавстві України. Так, Закон України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 р. визначає територію як сукупність земельних ділянок, 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 у межах населеного пункту. Тому варто погодитись із думкою про те, що територію населеного пункту можна визначити як певну систему суміжних земельних ділянок, які пов'язані спільним правовим режимом [5, с. 34]. Адже в спільності правових режимів земельних ділянок населеного пункту проявляється також цільове призначення земельної території населеного пункту.

Однак територія як об'єкт земельних правовідносин є не лише частиною земною поверхні. Досить часто до її складу включають також інші природні ресурси. Так, І.І. Сіряченко вважає, що поняття «територія» розглядається не тільки в адміністративному значенні як частина державної території України, а й як природно-антропогенне утворення, яке включає в себе не лише землю, надра, а й інші природні ресурси та є просторовим базисом для здійснення всіх видів людської діяльності [5, с. 34]. На думку А.І. Ріпенка, територія є частиною землі (земної поверхні) у певних межах (кордонах), що являє собою землі та земельні ділянки сільськогосподарського й несільськогосподарського призначення разом із надрами, водами, лісами, повітряним простором, природними та створеними людиною комплексами, умовами, об'єктами й ресурсами, які разом утворюють ландшафт, проте, як правило, мають відособлений правовий режим [6, с. 7]. Варто підкреслити, що подібне розуміння території сприйняте законодавцем. Зокрема, у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. термін «територія» витлумачений як частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами й ресурсами, а також із повітряним простором і розташованими під нею надрами. Отже, поняття території як об'єкта правовідносин є поліресурсним, оскільки включає не тільки частину земної поверхні, а й інші природні ресурси, розташовані під, на та над земною поверхнею.

Як відомо, землі міста, селищ і сіл, територіальні громади яких об'єднались у міську територіальну громаду, формують земельну територію населених пунктів громади. Тому ключову, системоформуючу роль у загальному правовому режимі земель міських територіальних громад відіграє правовий режим земель у межах населених пунктів (землі міста, селищ і сіл), що увійшли до складу цих громад, які власне й

визначають правовий статус об'єднаної територіальної громади як міської. А правовий режим земель за межами таких населених пунктів підпорядкований правовому режиму земель населених пунктів, насамперед міських.

Землі населених пунктів, як і більшість об'єктів земельних правовідносин, характеризуються наявністю меж. Відповідно до пп. 2 п. 1 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1] межі міської територіальної громади визначаються зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися. Межі останніх – це насамперед межі населених пунктів (адміністративно-територіальних одиниць), що входять до їх складу.

Однією з вимог до створення міської територіальної громади, відповідно до пп. 2 п. 1 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», є нерозривність її території. На практиці цю вимогу можна задовольнити лише шляхом включення до складу земель громади також земель, розташованих поза межами територіальних громад міста, селищ і сіл, що вирішили об'єднатись. Адже рідко буває, коли межа міста, межа селища та межа села безпосередньо стикаються одна з одною. У більшості випадків між ними розташовані землі, які не входять до їх відання, оскільки вони розташовані поза межами населених пунктів.

Чинним Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 р. [7] (далі – ЗК України) повноваження щодо розпорядження землями поза межами населених пунктів надані місцевим державним адміністраціям, центральному органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, Фонду державного майна та Кабінету Міністрів України. На нашу думку, землями, розташованими за межами населених пунктів територіальних громад, які об'єднались у міську (селищну, сільську) територіальну громаду, має розпоряджатись орган місцевого самоврядування міської (селищної, сільської) територіальної громади – рада міської (селищної, сільської) територіальної громади.

До складу земель міських територіальних громад, на наше переконання, входять землі всіх форм власності (державні, комунальні, приватні) і категорій, що розташовані в її межах, зокрема: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого приро-

доохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісогосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Таким чином, головною ознакою земель міських територіальних громад є те, що до їх складу входять землі різних категорій.

Розглядаючи приналежність земельної ділянки до однієї чи іншої категорії земель, варто зазначити, що дуже поширеним є явище, коли ділянка одночасно належить до декількох категорій земель. Особливо це проявляється в межах населених пунктів. Наприклад, землі лісогосподарського призначення та водного фонду можуть входити до складу земель оборони, природного заповідного фонду тощо. Деякі землі взагалі важко віднести до будь-якої з наявних категорій. Це стосується, зокрема, земель загального користування населених пунктів, до яких належать майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження й утилізації відходів тощо. Землі загального користування займають значні площі та мають самостійне становище, оскільки забезпечують загальні потреби мешканців міст, селищ, сіл. Проте, як зазначає І.І. Сіряченко, їх цільове призначення деформоване насамперед через те, що частина таких земель використовуються як шляхи сполучення та не закріплюються за певними суб'єктами в користування [5, с. 8]. Землі загального користування перебувають у комунальній власності, а тому, згідно з п. 3 ст. 83 ЗК України, не передаються в приватну власність та не надаються в користування. Використання таких земель здійснюється безкоштовно.

У юридичній літературі дискусійним є питання щодо правового режиму земель приміської та зеленої зон. Їх правовий режим багато в чому спільний із правовим режимом земель населених пунктів. До приміських зон належать території сіл, міст, районів, які органічно пов'язані економічними й соціальними інтересами з відповідними містами, насамперед із мегаполісами, та утворюють із ними певну цілісну (єдину) соціальну, природну й господарську систему.

Території приміської та зеленої зон складаються об'єктивно та залежать від розмірів міста, навколо якого вони об'єднуються, рівня його економічної, адміністративної, культурної, соціальної, екологічної й зовнішньополітичної

діяльності, географічного положення тощо. Приміські території можуть охоплювати від декількох сіл навколо міста районного підпорядкування до декількох сільських районів навколо великих міст (Києва, Харкова, Донецька, Одеси, Дніпра, Львова, Запоріжжя тощо) [8, с. 68].

Території приміської та зеленої зон є резервом для розширення міста, місцем розміщення й будівництва необхідних споруд, пов'язаних із благоустроєм і нормальним функціонуванням міського господарства, а також можуть бути зайняті лісами та іншими зеленими насадженнями, які мають захисне, санітарно-гігієнічне й рекреаційне призначення.

Правовий режим земель приміської та зеленої зон недостатньо чітко й повно визначений у земельному законодавстві. Існування таких зон передбачалося ст. ст. 99 та 100 Земельного кодексу УРСР 1970 р. [9]. Чинний ЗК України лише згадує про існування таких зон у ст. 51. Окремі положення про зелені зони містяться в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок» від 16 травня 2007 р. № 733.

Основну частину земель міських територіальних громад складають землі населених пунктів (міста, селищ і сіл). Свого часу розгорнуту класифікацію цих земель відповідно до права загального й спеціального природокористування запропонував В.І. Андрейцев [10, с. 365]. На нашу думку, з певним уточненням така класифікація становить практичний інтерес і нині.

Склад земель населених пунктів певною мірою можна визначити, аналізуючи можливий склад земель комунальної власності в населених пунктах. Згідно зі ст. 83 ЗК України до земель комунальної власності належать такі об'єкти: землі загального користування; землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного й трубопровідного транспорту; землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, науково, естетичну й історико-культурну цінність; землі лісогосподарського призначення; землі водного фонду; земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; земельні ділянки, штучно створені в межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісогосподарського призначення та природно-заповідного фонду, що перебувають

у прибережній захисній смузі водних об'єктів, або на земельних ділянках дна водних об'єктів.

Однак у чинному ЗК України (на відміну від раніше чинних земельних кодексів) така категорія, як землі населених пунктів, відсутня. Замість неї введена категорія земель житлової та громадської забудови. Згідно зі ст. 38 ЗК України до земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки в межах населених пунктів, що використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування [10]. Тобто поняття «землі населених пунктів» і «землі житлової та громадської забудови» співвідносяться як ціле й частина.

Мотивом законодавчої «зміни» категорії «землі населених пунктів» на «землі житлової та громадської забудови» стало те, що категорія земель населених пунктів виділялася, на думку багатьох учених [5; 6; 11], не за критерієм цільового призначення, а за критерієм територіального розміщення.

Така аргументація вважається логічною. Справа в тому, що призначення земель населених пунктів полягає в створенні територіальної основи для компактного розселення людей, обслуговування потреб мешканців населених пунктів. Крім того, чинний ЗК України також під час виділення земель житлової та громадської забудови не відмовився від критерію територіального розміщення (до цієї категорії земель входять лише землі в межах населених пунктів).

Не варто також забувати, що виділення земель в окрему категорію – не самоціль, а визнання однорідності їх правового режиму. Водночас цільове призначення земель житлової та громадської забудови, надане в ст. 39 ЗК України «Використання земель житлової та громадської забудови», повною мірою стосується, на нашу думку, усіх категорій земель населених пунктів, які також мають використовуватись відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови.

Крім того, нині навколо міст і селищ, за межами цих населених пунктів розташовано багато котеджних містечок та районів багатоповерхової забудови, які не мають статусу населених пунктів. Землі, зайняті цими об'єктами, цілком підпадають під визначення земель житлової й

громадської забудови. З огляду на це пропонуємо внести зміни до ст. 38 ЗК України, відповідно до яких землі житлової та громадської забудови можуть розташовуватись як у межах населених пунктів, так і за їх межами за умови, що такі землі охоплюються територією міської територіальної громади. Зокрема, ч. 1 ст. 38 ЗК України пропонуємо викласти в такій редакції: «До земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування та розташовані в межах населених пунктів і за їх межами на території міських територіальних громад».

Землі житлової та громадської забудови виконують важливу роль у життєдіяльності сучасного суспільства. Законодавче встановлення чіткого правового режиму цих земель залежить переважно від правильного визначення їхніх ознак [11, с. 131]. До цих ознак варто віднести місце розташування (у законодавчо визначених межах населених пунктів) та функціональне використання (використання таких земель підпорядковане головній меті – містобудуванню). Місце розташування дає можливість встановити, чи перебуває земельна ділянка в межах певного населеного пункту або ж за його межами. Тобто можна визначити, чи поширюється на неї диференційований правовий режим, зумовлений містобудівними вимогами певного населеного пункту. Функціональність використання земельної ділянки характеризує її основне цільове призначення залежно від призначення об'єктів, які на ній розташовані або мають бути розташовані, виду діяльності, що на ній здійснюється чи має здійснюватись. При цьому варто зауважити, що землі житлової й громадської забудови є місцем постійного проживання всього населення населеного пункту, об'єктом інвестиційних вкладень та базисом для розташування будівель і споруд, які виконують різні функції (виробничі, культурно-побутові, адміністративно-господарчі тощо) в інтересах населення.

Основне цільове призначення земель житлової та громадської забудови сільських і міських населених пунктів практично співпадає, оскільки вони використовуються переважно як просторово-операційний базис та кардинально відрізняються від земель сільськогосподарського призначення, які використовуються як основний засіб виробництва.

Відповідно до ст. 39 ЗК України використання земель житлової й громадської забудови здійснюється згідно з генеральним планом населеного пункту, іншою містобудівною документацією, планом земельно-господарського устрою з додержанням державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови. Однак вимоги, що висувуються до зазначених документів, передбачені не в земельному, а в містобудівному законодавстві. Найважливішими серед них є Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р., Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. та деякі інші.

Законодавством також передбачено поділ земель населених пунктів на зони. Так, відповідно до п. 2.1 ДБН 360-92** територія міста поділяється за функціональним призначенням на сельбищну, виробничу (у тому числі зовнішнього транспорту), ландшафтно-рекреаційну зони. Здійснюється також дрібніший поділ. Зокрема, промислові райони в місті за архітектурно-планувальними умовами та факторами формування поділяються на містобудівні категорії, для кожної з яких передбачений «функціонально-адекватний склад» підприємств, що розміщуються: промислова зона, комунально-складська зона тощо. Проблемою, на нашу думку, є те, що такий поділ не співпадає із законодавчим поділом земель на категорії. Вирішення цієї суперечності вбачається у відмові від поділу земель на категорії. Таким чином, поділ земель на зони доцільно поширити на всі землі міських територіальних громад, правовий режим яких має багато спільних рис із правовим режимом земель населених пунктів.

Висновки і пропозиції. Землі міських територіальних громад як особливий об'єкт земельних правовідносин варто розглядати як комплексну інтегровану категорію, яка охоплює відділену від земель інших громад установлені відповідно до закону межами територію, що включає розташовані в межах населених пунктів та за їх межами землі й земельні ділянки, призначені задовольняти потреби в розселенні людей та створенні сприятливих екологічних та інших умов для їх проживання, виробничої й іншої суспільно-корисної діяльності.

Основною системоутворюючою категорією земель міських територіальних громад є землі житлової та громадської забудови, землі промисловості, транспорту, енергетики, зв'язку, оборони та іншого призначення. Відповідно,

інші категорії земель у межах території міської територіальної громади мають правовий режим, підпорядкований правовим режимам земель житлової й громадської забудови та земель промисловості, транспорту, енергетики, зв'язку, оборони й іншого призначення. Однак таке їх підпорядкування забезпечується належно розробленою та затвердженою в установленому законом порядку планувальною (містобудівною) документацією, яка поширюється на землі як у межах населених пунктів, так і за їх межами.

Землі міських територіальних громад є поліресурсним об'єктом правовідносин, що включають не тільки частину земної поверхні, а й інші природні ресурси, розташовані під і над землею поверхнею та на ній, а також розташовану на них нерухомість, елементи благоустрою тощо, які задовольняють суспільну потребу населення міської територіальної громади в земельних ресурсах.

У зв'язку з тенденцією до забудови земель за межами населених пунктів, яка проявилась до започаткування процесу формування в Україні міських територіальних громад (будівництво котеджних містечок тощо), вважаємо за доцільне ч. 1 ст. 38 ЗК України викласти в такій редакції: «До земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування та розташовані в межах населених пунктів і за їх межами на території міських територіальних громад».

Список використаної літератури:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 9.
2. Ігнатенко І.В. Категорії «земля» та «територія» в контексті правового регулювання зонування земель / І.В. Ігнатенко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 4. – Ч. 2. – С. 221–228.
3. Ріпенко А.І. Зонування земель (територій) в межах населених пунктів та за їх межами: правові аспекти / А.І. Ріпенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://myland.org.ua/userfiles/file/Ripenko_zoning.pdf.
4. Ріпенко А.І. Правове регулювання зонування земель (територій) в сучасних умовах / А.І. Ріпенко // Держава і право. – 2010. – Вип. 47. – С. 480–486.
5. Сіряченко І.І. Правове регулювання цільового використання земель в межах населених пунктів України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / І.І. Сіряченко ; Одеський держ. ун-т внутр. справ. – О., 2013. – 177 с.
6. Ріпенко А.І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / А.І. Ріпенко ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2010. – 20 с.
7. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
8. Пересоляк В.Ю. Формування механізму державного управління земельними ресурсами населених пунктів : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / В.Ю. Пересоляк. – Львів, 2006. – 222 с.
9. Земельний кодекс УРСР 1970 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1970. – № 29. – Ст. 205.
10. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії / В.І. Андрейцев. – К. : Знання, 2007. – 445 с.
11. Іванова Є.О. Правовий режим земель житлової та громадської забудови у містах / Є.О. Іванова // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2004. – № 1. – С. 130–133.

Кулинич А. П. Понятие и состав земель городских территориальных громад: правовые вопросы

Статья посвящена анализу понятия и состава земель городских территориальных громад как особенного объекта правовых отношений, складывающихся в условиях децентрализации власти и объединения территориальных громад в Украине.

Ключевые слова: земельное право, земля, земельные участки, право коммунальной собственности на землю, городские территориальные громады, децентрализация.

Kulynych A. P. Notion and structure of land within urban territorial communities: legal issues

The article is devoted to the analysis notion and structure of lands of urban territorial communities as a special object of land legal relations, which was formed in conditions of decentralization of power and association of territorial communities in Ukraine.

Key words: land law, land, land plots, right of communal ownership on land, urban territorial communities, decentralization.