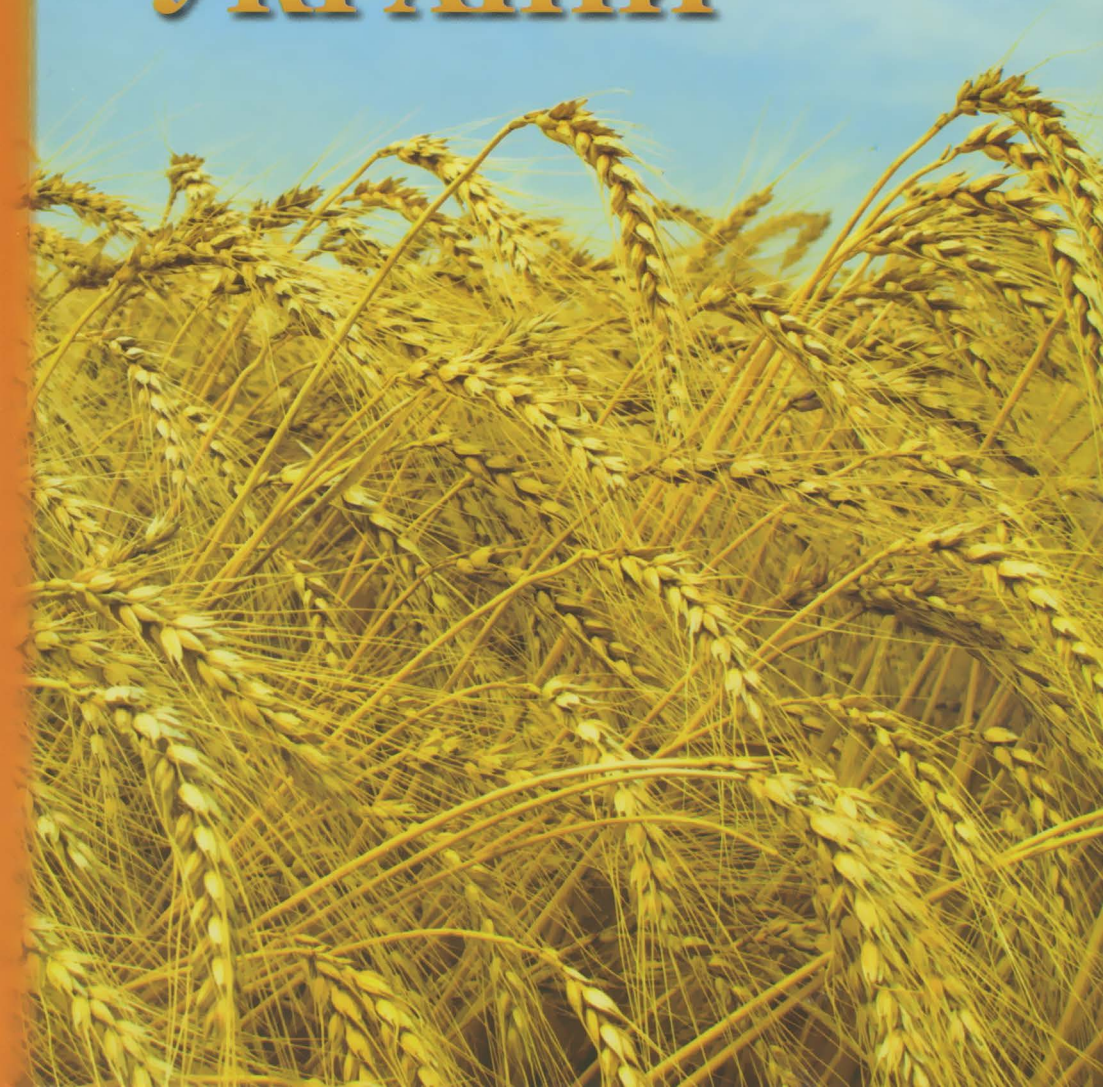


ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Національний університет
«Одеська юридична академія»

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

За редакцією
І. І. Каракаша і Т. Є. Харитонової

Видання друге,
перероблене і доповнене



Одеса
«Юридична література»
2017

У другому виданні навчального посібника «Земельне право України» розглянуті актуальні питання правового забезпечення земельної реформи в Україні, набуття і реалізації громадянами й юридичними особами права власності на землю та права користування земельними ділянками, підстав й умов користування чужою земельною ділянкою (земельного сервітуту, емфітевзису і суперфіцію), придбання земельних ділянок на підставі цивільно-правових угод та їх продажу на конкурентних засадах, юридичного оформлення та реєстрації земельних ділянок, застосування загальних умов і спеціальних підстав припинення прав на земельні ділянки, а також викладені гарантії захисту й охорони прав фізичних і юридичних осіб та застосування юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства.

Навчальний посібник розрахований на студентів вищих юридичних навчальних закладів, у яких відбувається підготовка бакалаврів, спеціалістів і магістрів, може використовуватися викладачами аграрних, економічних та землепорядних навчальних закладів, а також буде корисним для широкого кола читачів, які цікавляться сучасним земельним законодавством і правом України.

Автори:

І. І. Каракаш (керівник) — вступ і розділи 1, 4, 8 та 20; **В. Д. Сидор** — розділи 2, 3 та 14; **Т. Є. Харитонова** — розділи 5 та 6 (спільно з К. М. Караханян); **К. М. Караханян** — розділ 6 (спільно з Т. Є. Харитонovou); **А. Б. Наконечний** — розділ 7 (спільно з Є. О. Платоновou); **Є. О. Платоновa** — розділ 7 (спільно з А. Б. Наконечним) та розділ 10; **Н. С. Гавриш** — розділи 9 та 18; **А. Й. Годованюк** — розділ 11; **А. І. Черемнова** — розділ 12; **В. О. Юрескул** — розділ 13; **М. М. Заверюха** — розділ 15 (спільно з О. В. Степською); **О. В. Степська** — розділ 15 (спільно з М. М. Заверюхою) та розділ 19; **І. Є. Чумаченко** — розділ 16; **Х. А. Григор'єва** — розділ 17

Рецензенти:

А. М. Мірошніченко, доктор юридичних наук, професор кафедри земельного та аграрного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, член Вищої ради правосуддя України;

М. В. Шульга, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри земельного та аграрного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, член-кореспондент НАПрН України

Друкується за рішенням вченої ради
Національного університету «Одеська юридична академія»
(протокол № 10 від 5 липня 2017 року)

ВСТУП

Земля не є творінням чи винаходом людини і суспільства, тому як у минулому, так і у майбутньому вона була і залишиться найважливішим природним об'єктом матеріального світу. Землі та їх ресурси, за великим рахунком, не мають реальної вартості. Якщо припустити відсторонення участі земельних ресурсів у життєдіяльності людини і суспільства, то усі інші об'єкти матеріального оточення позбавляються будь-якої цінності. Неоцінна роль і важливе значення землі та її ресурсів для існування і розвитку людства зумовили їх предметне віднесення до сфери правового регулювання багатьма галузями права. Однак основне місце серед них все ж таки займає земельне право.

Запропоноване друге видання навчального посібника «Земельне право України» піддано не тільки докорінній переробці за змістом і структурою, а по суті являє собою радикально нове видання. Це обумовлено тим, що перше видання мало місце більше 15 років тому, а саме у 2002 році за нашою спільною редакцією з нині покійним професором О. О. Погрібним видавництвом «Истина» російською мовою. За минулий час лише головне джерело сучасного земельного права — чинний Земельний кодекс України зазнав настільки багато змін, доповнень, уточнень і новел, що з його первинної редакції мало що залишилось.

Крім цього, за цей період були прийняті та набули чинності важливі земельно-правові акти спеціального призначення, які раніше не були відомі вітчизняному законодавству. До них, зокрема, відносяться: закони України «Про землеустрій»; «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)»; «Про охорону земель»; «Про державний контроль за використанням та охороною земель»; «Про оцінку земель»; «Про державну експертизу землепорядної документації»; «Про захист конституційних прав громадян на землю»; «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної

необхідності»; «Про використання земель оборони»; «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів»; «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів»; «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах»; «Про Державний земельний кадастр» та інші системні акти законодавства у сфері регулювання земельних відносин. Положення і вимоги вищенаведених та інших законодавчих актів складають нормативно-правову базу сучасного земельного права, яке є невід'ємною складовою єдиної правової системи України.

Слід зазначити, що кардинально змінився й якісний склад авторського колективу другого видання навчального посібника. У складі колективу авторів два доктори та дев'ять кандидатів юридичних наук, доцентів з багаторічним досвідом викладання земельного права студентам вищих навчальних закладів. В авторському складі посібника, як і у складі колективу кафедри, з якого він сформований, взагалі немає представників без відповідного наукового ступеня.

У навчальному посібнику розглянуті актуальні питання правового забезпечення земельної реформи в Україні, набуття і реалізації громадянами й юридичними особами права власності на землю та права користування земельними ділянками, підстав й умов користування чужою земельною ділянкою (земельного сервітуту, емфітевзису і суперфіцію), придбання земельних ділянок на підставі цивільно-правових угод та їх продажу на конкурентних засадах, юридичного оформлення та реєстрації земельних ділянок, застосування загальних умов і спеціальних підстав припинення прав на землю, а також викладені гарантії захисту й охорони прав фізичних і юридичних осіб та застосування юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства.

Проте посібник не можна розглядати як вичерпне джерело знань з навчального курсу, який викладається у вищих юридичних навчальних закладах. До нього слід ставитись як до початкового джерела пізнання основ земельного права, що призначений для надання відповідної допомоги стосовно орієнтації серед існуючих наукових поглядів і теоретичних концепцій щодо розвитку земельних відносин, а також ознайомлення із сучасною законодавчою базою їх правового регулювання.

Безумовно, основні проблемні питання навчальної дисципліни «Земельне право України» розкриваються на засадах устале-

них положень теорії земельного права, аналізу сучасної системи нормативно-правових актів, а саме: законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, актів відповідних міністерств і відомств, уповноважених регулювати земельні відносини, а також виявлення тенденції розвитку практики правозастосування у цій сфері.

Визначальною рисою даного посібника є також врахування суміжного правового регулювання окремих аспектів земельних відносин цивільним законодавством, зокрема, права власності, сервітутних відносин, набуття прав на землю на підставі цивільно-правових угод тощо. При цьому автори намагались аргументовано довести критерії розмежування правового регулювання відповідних відносин земельним та цивільним законодавством і правом з метою уникнення їх ототожнення на предметному рівні.

При визначенні структурної будови навчального посібника авторський колектив орієнтувався на структуру чинного Земельного кодексу України та прийнятих у його розвиток спеціальних законодавчих актів. Детальний аналіз їх норм дозволив виявити як позитивні напрями у правовому регулюванні сучасних земельних відносин, такі певні неузгодженості між ними. Одночасно автори окремих розділів використали свої попередні методичні напрацювання та наукові публікації, а також наявні видання навчального призначення і результати дисертаційних досліджень останніх років. Зазначене надало посібнику науково-практичного змісту, що вигідно відрізняє його від існуючих видань.

Колектив авторів прагнув проаналізувати, узагальнити і викласти матеріали у доступній формі, але без змістовного спрощення. Тому в навчальному посібнику багато уваги приділено науково-теоретичним питанням земельного права. У виданні наводяться як офіційні визначення правових дефініцій, так і їхні дослідницькі формулювання, а також зміст їх авторського розуміння і тлумачення окремих понять та категорій. Одночасно у посібнику надана оцінка сучасному стану земельного законодавства, наведено чимало посилань на діючі нормативно-правові акти урядового рівня, висловлені пропозиції щодо усунення їх суперечливості, а також запропоновані рекомендації із застосування окремих норм права на практиці.

На структуру і зміст навчального посібника вплинуло і те, що він розрахований на студентів вищих юридичних навчальних закладів, у яких відбувається підготовка бакалаврів, спеціалістів і магістрів. Проте він може використовуватися викладачами аг-

рарних, економічних та землевпорядних навчальних закладів, а також буде корисним для широкого кола читачів, які цікавляться сучасним земельним законодавством і правом України.

Автори добре усвідомлюють, що певне коло поставлених питань не знайшло свого однозначного вирішення і визначення ані в теорії земельного права, ані на практиці правозастосування. У зв'язку з цим вони припускають незгоду з їхньою точкою зору та можливості висловлення обґрунтованих заперечень та інших поглядів стосовно вирішення окремих питань. Тим самим автори запрошують вчених-дослідників та юристів-практиків до конструктивної дискусії з метою спільного пошуку шляхів вирішення спірних і проблемних питань, яких у земельному праві достатньо. Автори готові також прийняти будь-які критичні зауваження та конструктивні пропозиції від усіх доброзичливих читачів, які мають бути враховані у наших майбутніх навчальних виданнях.

Авторський колектив висловлює щиру вдячність рецензентам рукопису навчального посібника доктору юридичних наук, професору кафедри земельного і аграрного права Київського національного університету імені Т. Г. Шевченка, члену Вищої ради правосуддя України Мірошніченку Анатолію Миколайовичу і доктору юридичних наук, професору, завідувачу кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, члену-кореспонденту НАПрН України Шульзі Михайлу Васильовичу за слушні пропозиції та рекомендації, які суттєво вплинули на структуру і зміст цього видання. Авторський колектив має надію і на подальше творче і плідне співробітництво з рецензентами.

*За дорученням авторського колективу
професор кафедри аграрного,
земельного та екологічного права На-
ціонального університету
«Одеська юридична академія»,
Заслужений юрист України*

І. І. КАРАКАШ

Розділ 1

ПРЕДМЕТ І СИСТЕМА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

1.1. Предмет земельного права

Земельні відносини являють собою самостійний вид суспільних відносин і мають суттєві особливості, що обумовлені предметом правового регулювання¹. Відповідно до ст. 14 Конституції України², земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Наведене конституційне положення знайшло своє закріплення й у чинному Земельному кодексі України³. Воно має принципове значення для врегулювання земельних відносин.

Термін «земля» використовується у різних значеннях для позначення різноманітних явищ і субстанцій матеріального світу — як одна з планет сонячної системи, земна куля, частина космічної системи, об'єкт природного походження тощо. Як планета

¹ На самостійні ознаки земельних відносин та особливості їх правового регулювання, які відрізняються від цивільно-правових майнових відносин, зверталася увага ще у дореволюційній правовій літературі. Див., наприклад: Хауке О. А. Крестьянское земельное право. Москва, 1914. У радянські часи самостійність галузі земельного права обґрунтовувалася націоналізацією землі, виключним правом державної власності на землю, незмінністю земельних відносин тощо. Див.: Общая теория советского земельного права / отв. ред.: Г. А. Аксененко, И. А. Иконичкая, Н. И. Краснов. Москва, 1983. С. 125.

² Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

³ Земельний кодекс України: від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3. Ст. 27.

чи земна куля земля виступає об'єктом правового регулювання міжнародного космічного права. Земля може також розглядатися як середовище проживання людини і суспільства, що охоплює земну і повітряну оболонку земної кулі, її надра, поверхню і ландшафт, тваринний і рослинний світ. У цьому значенні земля є об'єктом правового регулювання природноресурсового та екологічного права.

У суттєво іншому значенні земля виступає як предмет правового регулювання в земельному праві. Тут під терміном «земля» розуміють частину земної поверхні, яка розташована над надрами та іменована ґрунтовим шаром, в межах території, на яку поширюється суверенітет держави. Землі, як ґрунтовій поверхні, притаманні унікальні властивості, що використовуються людиною і суспільством.

Як об'єкт господарювання земля виступає засобом виробництва у сільському і лісовому господарстві та є просторовим базисом для розміщення будівель і споруд, доріг і шляхів, ліній електропередачі, газопроводів та нафтопроводів тощо. Земля одночасно є просторовим базисом для природних об'єктів: лісів, вод, надр, рослинного і тваринного світу. Вона існує незалежно від волі людини і суспільства в якості місця та умови людського життя і суспільного існування.

Характерними рисами землі як природного об'єкта є її незамінність, просторова обмеженість, локальність розташування, нерухомість тощо. Незамінність землі полягає у тому, що вона незамінна для існуючого людського суспільства і для майбутніх поколінь людей. Обмеженість підтверджується тим, що поверхню землі не можна ані збільшити, ані зменшити, а користування нею відбувається об'єктивно, що обумовлено самою природою. Локальність визначається тим, що кожна окрема земельна ділянка знаходиться у географічно визначеному місті, незалежно від зміни власників чи користувачів землі. Нерухомість землі як природного об'єкта полягає у тому, що будь-яка ділянка землі не може бути переміщена в іншу частину земної поверхні, позаяк має фіксоване положення і не може переміщатися в просторі.

Однією з найважливіших ознак землі як засобу виробництва є її ґрунтовий шар, що має унікальну властивість — родючість. У цьому зв'язку особлива роль належить землі у сфері сільсько-господарського та лісгосподарського виробництва. Родючість у значній мірі визначає споживчу вартість землі, її корисність

і здатність у поєднанні з іншими природними факторами та працею людини бути джерелом для одержання сільськогосподарської та лісгосподарської продукції.

Згідно з ч. 1 ст. 2 Земельного кодексу, земельні відносини — це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Вони виникають між державою в особі її органів, територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, юридичними і фізичними особами й іншими учасниками земельних відносин. Проте наведена норма узагальнено вказує лише на один із основних видів земельних відносин, залишаючи без позначення інші види та їхні різноманітні прояви¹, бо юридична форма земельного права охоплює усю сукупність законодавчих актів, що регулюють весь комплекс земельних відносин. Це знайшло своє закріплення у ст. 3 Земельного кодексу, за якою земельні відносини регулюються Конституцією України, Земельним кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, а за ст. 4 — земельне законодавство включає Земельний кодекс та інші нормативно-правові акти у галузі земельних відносин.

Проте земельне право як правова галузь відрізняється від земельного законодавства тим, що охоплює своїм змістом переважно однорідні суспільні відносини. На відміну від земельного права, земельне законодавство регулює пов'язані з ним різноманітні суспільні відносини, зокрема, управлінські, фінансові, грошової оцінки земель, відносини економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, ведення державного земельного кадастру, обліку кількості та якості земель, здійснення моніторингу за станом земельних ресурсів тощо.

Земельне законодавство як сукупність різноманітних земельно-правових норм і правил закріплює відповідний правовий режим землі як об'єкта права власності та користування. Цей режим передбачає обов'язкові вимоги щодо поведінки суб'єктів земельних відносин. Встановлений режим використання земельних ресурсів перебуває в динамічному стані і відображає відповідні зміни, обумовлені структурними та системними економічними і соціальними перетвореннями в суспільстві, які в кінцевому результаті відображаються у державному земельному устрої.

¹ Критичний аналіз ст. 2 чинного Земельного кодексу стосовно неповноти та обмеженого складу суспільних відносин, що формують предмет земельного права, див.: Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії. Київ, 2005. С. 13—21.

Правовий режим земель, про що йдеться в ст. 18 Земельного кодексу, встановлений як до всього складу земель в державі, так і до його складових категорій, що мають свій специфічний правовий режим. Правовий режим категорій земель встановлено в залежності від їх основного цільового призначення, що обумовлено особливостями їх використання. Земельне право як правова галузь охоплює лише такі компоненти правового режиму земель, що безпосередньо пов'язані з її родючим шаром та просторовою поверхнею землі. Тому гірничі, водні, лісові, флористичні, фауністичні та інші відносини, що мають притаманні їм специфічні ознаки та складають у вітчизняній правовій системі самостійні правові угруповання у вигляді галузей права або галузей законодавства, розглядаються лише у тій мірі, в якій це необхідно для аналізу земельних відносин.

Суто гірничі, водні, лісові, флористичні, фауністичні та інші природноресурсові відносини регулюються спеціальним законодавством. Цим пояснюється те, що згідно зі ст. 4 Земельного кодексу завданням земельного законодавства є регулювання лише земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, а також забезпечення раціонального використання та охорони земель. Із цього випливає, що предметом земельного права охоплюються лише земельні відносини.

Разом з цим, відповідно до ст. 3 Земельного кодексу, земельні відносини, що виникають при використанні надр, вод, лісів, рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються Земельним кодексом, нормативно-правовими актами про надра, води, ліси, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать Земельному кодексу. У подібних випадках йдеться про земельно-правові норми, що були включені у відповідні природноресурсові кодекси та закони (Кодекс про надра, Водний та Лісовий кодекси, а також у спеціальні закони про інші природні ресурси) в період дії попереднього Земельного кодексу. Якщо їх норми вступили у протиріччя з нормами чинного Земельного кодексу, то слід керуватися положеннями Земельного кодексу, який має певний пріоритет перед іншими кодифікованими та звичайними актами природноресурсового законодавства.

Зрозуміло, що формування самостійних галузей законодавства на підставі відповідних законодавчих актів (кодексів та законів) не завжди є підтвердженням відокремлення відповідної групи

суспільних відносин у самостійну галузь права. Безумовно, галузеві законодавчі акти впливають на формування відповідних галузей права і виступають в якості їх передумов, складаючи певну нормативно-правову базу для їх формування. Однак для існування самостійної правової галузі в системі права необхідна наявність: предмета правового регулювання, методів їх регулювання, законодавчої джерельної бази, відповідних принципів, на основі яких формується однорідність суспільних відносин, а також зацікавленість суспільства і держави у виділенні та забезпеченні розвитку відповідної галузі права у якості самостійної правової єдності.

Про закономірні процеси становлення нових напрямків у правовій системі свідчить також наявність фундаментальних пошуків з цієї проблематики, встановлення особливих правових режимів при регулюванні відповідних груп суспільних відносин. Тому норми права, що регламентують гірничі, водні, лісові та інші відносини, за своїм змістом суттєво відрізняються від норм, які регулюють земельні відносини. Земельне, водне, лісове та гірниче законодавство і право традиційно визнавались у якості відособлених галузей з їх достатньо переконливим обґрунтуванням¹.

Серед головних ознак самостійності галузі права є критерій наявності особливого і специфічного предмета правового регулювання. Предметом земельного права, як і будь-якої іншої галузі права, є визначене коло суспільних відносин, врегульованих нормами даної правової галузі. Для визнання цих відносин предметом особливої галузі права, об'єктивно необхідні специфічні ознаки, які відрізняють їх від інших видів і груп суспільних відносин.

Аналіз норм земельного законодавства надає підстави для твердження про те, що регулювання земельних відносин ґрунтується на: поєднанні врегулювання використання землі як природного ресурсу, основного засобу виробництва і територіального базису; різноманітні форм власності на землю; наданні повноважень органам виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин на відповідних територіях;

¹ Земельне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. Київ: ІнЮре, 2008. С. 13—15; Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. Вид. 2-ге, допов. і перероб. Київ: Істина, 2009. С. 7—9; Мірошніченко А. М. Земельне право України: підручник. 3-тє вид., допов. і перероб. Київ: Алерта, 2013. С. 15—16; Земельне право: підручник / М. В. Шульга, Н. О. Багай, В. І. Гордєєв. Харків: Право, 2014. — С. 5—11 та ін.

визнанні рівності учасників земельних відносин у здійсненні захисту прав на землю; неприпустимості втручання держави у здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування та розпорядження земельними ділянками, крім випадків, передбачених законом; державному впливу на використання, охорону і відтворення земельних ресурсів незалежно від форм власності тощо. При цьому найважливішою особливістю землі як об'єкта правового регулювання була і залишається її нічим не замінна ознака засобу виробництва. Тому саме у зазначеній якості земельні відносини займають пріоритетне значення у нормах земельного законодавства і складають основний зміст предмета сучасного земельного права.

Проте в сучасному земельному законодавстві містяться окремі норми, що регулюють відносини, які носять цивільно-правовий характер, а саме: укладення угод щодо земельних ділянок, спадкування земельних ділянок за законом чи заповітом, відшкодування спричинених збитків землевласникам і землекористувачам тощо. При цьому регулювання таких відносин нормами цивільного законодавства має місце лише у випадках, коли зазначені відносини не врегульовані земельно-правовими нормами. Тому цивільно-правові норми є субсидіарними, тобто додатковими для врегулювання земельних відносин.

У чинному земельному законодавстві чимало адміністративно-правових норм, які присвячені управлінню і контролю у сфері використання та охорони земельних ресурсів, здійсненню землеустрою та веденню земельного кадастру тощо. Проте адміністративно-правові норми в земельному законодавстві мають спеціальне призначення, що пов'язано із земельними відносинами. Це надає їм земельно-правовий зміст, у зв'язку з чим їх не можна відносити до суто адміністративно-правових відносин¹.

Земля є предметом земельних відносин у зв'язку з використанням її природної властивості в якості просторового базису. Вона виконує функції місця і простору для розташування сіл, селищ і міст з їхніми житловими і громадськими об'єктами, опорної площі для зведення і розміщення господарських будівель і споруд, операційного базису для прокладення різноманітних шляхів сполучення, комунікаційних об'єктів і мереж тощо. При цьому

¹ Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 35 с.

земля залишається природним об'єктом з властивими їй ознаками та відповідними вимогами щодо використання й охорони.

Особливості земельних відносин полягають у тому, що їх виникнення і розвиток безпосередньо пов'язані з об'єктивними закономірностями розвитку суспільства і виробництва. Таким чином, предметом земельного права є суспільні відносини, які обумовлені особливими властивостями землі як об'єкта суспільних відносин у тій частині, у якій вони регулюються нормами земельного права.

Сучасне земельне право базується на різноманітті права власності на землю та права на земельні ділянки, якими врегульована поведінка суб'єктів земельних відносин стосовно раціонального використання земельних ресурсів та забезпечення їх ефективної охорони. Земельно-правові норми встановлюють умови і порядок діяльності державних органів щодо організації використання й охорони земель, а також захищають конституційні права та законні інтереси фізичних та юридичних осіб, які пов'язані з використанням земельних ділянок з метою задоволення власних інтересів та забезпечення стабільної життєдіяльності суспільства. Все вищевикладене надає підстави для висновку про те, що *земельне право є самостійною галуззю права, що являє собою систему правових норм, які регулюють земельні відносини з метою раціонального використання земель та їх ефективної охорони від негативного антропогенного і природного впливу, захисту прав фізичних та юридичних осіб на землю і забезпечення встановленого правопорядку та земельного ладу в країні.*

1.2. Методи регулювання земельних відносин

Земельне право як самостійна правова галузь у правовій системі України має свої методи регулювання суспільних відносин. Вони являють собою відповідні характеру земельних відносин способи та прийоми впливу на учасників цих відносин. Методи правового регулювання земельних відносин складаються і формуються із встановлених земельно-правовими нормами прав й обов'язків учасників зазначених відносин і застосування до них відповідних заходів.

Особливості земельних відносин відображені у специфічному поєднанні методів правового регулювання в даній сфері суспільних відносин. При цьому завданнями правового регулювання

є забезпечення відповідної поведінки учасників земельних відносин. Сутність правового регулювання полягає в офіційному виданні та застосуванні правових норм, які закріплюють моделі поведінки суб'єктів земельних відносин.

В юридичній літературі виділяють імперативний метод впливу на учасників суспільних відносин, що забезпечується за допомогою обов'язкових до виконання приписів, розпоряджень і заборон, та диспозитивний метод, який визначає лише межі поведінки учасників відповідних відносин, що надає їм можливість вільно і самостійно регулювати свої взаємини у встановлених межах. Відштовхуючись від положень загальної теорії права сучасному земельному праву з широким обсягом правових норм притаманні обидва методи правового регулювання суспільних земельних відносин.

Імперативний метод в земельному праві застосовується у сфері управління використанням та охороною земель: визначення порядку реалізації функцій державного управління; ведення державного земельного кадастру; забезпечення моніторингу за станом земель; здійснення землевпорядкування; визначення порядку проведення земельних аукціонів; встановлення обмежень використання земель за цільовим призначенням тощо. У зазначених сферах регулювання земельних відносин уповноваженим суб'єктом виступає відповідний орган державної виконавчої влади, а зобов'язаним — власник земельної ділянки або особа, яка використовує ділянку землі на інших правових засадах.

Диспозитивний метод регулювання земельних відносин спостерігається у сфері взаємин власників земельних ділянок з приводу використання землі та самостійного господарювання на ній. Власник має право на свій розсуд володіти, користуватися і розпоряджатися належною йому земельною ділянкою, використовувати її властивості, обробляти та одержувати відповідні доходи тощо. Учасники земельних відносин мають можливості у визначених законом межах регулювати свої взаємини і таким чином задовольняти свої потреби та інтереси. В земельному праві виділяють три різновиди прояву диспозитивного методу регулювання земельних відносин: рекомендаційний, санкціонований та делегований.

Рекомендаційний метод правового регулювання полягає у наданні можливості альтернативного поведінки суб'єкта земельних відносин, коли йому надається можливість самостійного вибору способу свого поведінки для досягнення поставленої

мети. Так, у ст. ст. 140 і 141 Земельного кодексу серед підстав припинення прав на земельну ділянку закріплюється право добровільної відмови власника землі або землекористувача від права на земельну ділянку. Таким чином власнику земельної ділянки та землекористувачу надається право альтернативного вибору: або використовувати земельну ділянку за основним цільовим призначенням, або відмовитися від неї.

Санкціонований метод полягає у тому, що рішення про реалізацію своїх земельних повноважень суб'єкт земельних відносин приймає самостійно. Проте такі рішення нерідко набувають юридичної сили лише після їх узгодження, затвердження або реєстрації відповідним компетентним органом. Наприклад, у ст. 100 Земельного кодексу передбачається порядок встановлення земельних сервітутів, які можуть встановлюватися за договором, законом, заповітом або рішенням суду. Безумовно, земельний сервітут може встановлюватися за домовленістю між власниками сусідніх земельних ділянок на підставі договору, проте право земельного сервітуту виникає після його державної реєстрації в порядку, встановленому для державної реєстрації прав на нерухоме майно.

Делегований метод правового регулювання земельних відносин полягає в наданні прав і свобод суб'єктам зазначених відносин стосовно того чи іншого кола правомочностей. В якості приклада делегованого методу врегулювання земельних відносин можна вказати на ст. 11 Земельного кодексу, відповідно до якої повноваження районних у містах рад у галузі земельних відносин визначаються міськими радами. Делегований метод регулювання земельних відносин знайшов відповідне закріплення в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹ та «Про місцеві державні адміністрації»² та інших законодавчих актах.

Правовому регулюванню земельних відносин притаманний весь вищенаведений перелік методів, які проявляються у наступному: в обов'язковому виконанні вимог щодо цільового використання земельних ділянок; у забороні порушення ґрунтового шару землі та погіршення екологічної ситуації при використанні земельних ресурсів; у застосуванні заходів стимулювання охорони земель; в обмеженні розпорядницьких прав власників землі з урахуван-

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

² Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20. Ст. 190.

ням суспільного значення та об'єктивної обмеженості земельних ресурсів.

Особливості застосування методів регулювання земельних відносин визначаються характером земельних відносин і виявляються в специфічному сполученні імперативного та диспозитивного методів. У сучасному земельному праві спостерігається відповідне співвідношення імперативного і диспозитивного методів. Визначити переваги чи пріоритетності того чи іншого методу впливу на земельні відносини досить складно. Крім цього, на різних етапах розвитку земельних відносин пріоритетність зазначених методів їх регулювання суттєво змінюється. Це залежить від змісту врегульованих відносин та інтересів суспільства і держави, які превалюють у конкретний період розвитку суспільних земельних відносин.

1.3. Основні принципи земельного права

Принципами права прийнято вважати головні ідеї та основоположні засади, які характеризуються універсальністю, загальною значущістю і вищою імперативністю, що є критеріями правомірності дій чи діяльності та відбивають істотні положення щодо правового регулювання суспільних відносин. Принципи земельного права закріплені у правових нормах, що пронизують його систему й удосконалюються одночасно з розвитком правової системи. В основу правового регулювання земельних відносин закладені принципи, які відображають характер і тенденції розвитку земельного права. Зазначене дозволяє виділяти загальні (загальноправові) та спеціальні (спеціально правові) принципи земельного права.

Загальні (загальноправові) принципи є універсальними і властивими усім галузям права вітчизняної правової системи, у тому числі й земельному праву. Загальні правові принципи є результатом відтворення у законодавстві загальноновизнаних цінностей і засадничих положень права. До них можна віднести принцип справедливості, принцип гуманізму права, принцип демократизму правової системи, принцип верховенства права, принцип законності, принцип судового захисту порушених прав тощо. Вони у тих чи інших формулюваннях закріплені в Основному Законі країни, у зв'язку з чим їх часто називають конституційними принципами.

До загальних правових принципів регулювання земельних відносин, що одержали своє закріплення в Конституції України, можна віднести її норми, передбачені у ст. 13 щодо права власності Українського народу на землю й інші природні ресурси і здійснення прав власника землі від імені Українського народу органами державної влади та органами місцевого самоврядування, надання кожному громадянину права на користування землями й іншими природними об'єктами права власності народу відповідно до закону, забезпечення захисту прав усіх суб'єктів права власності та господарювання на землі, рівності усіх суб'єктів права власності перед законом. До загальних принципів щодо регулювання земельних відносин слід віднести принцип забезпечення охорони землі як основного національного багатства країни та принцип гарантованості набуття і реалізації громадянами, юридичними особами та державою прав на землю виключно відповідно до закону, що закріплені у ст. 14 Основного Закону, й інші конституційні норми. Загальні принципи права у тій чи іншій редакції, що відображені у земельному законодавстві, набувають характеру і змісту спеціальних земельно-правових принципів.

Відомо, що земельне законодавство базується на принципах: поєднання особливостей використання землі як природного ресурсу, основного засобу виробництва і територіального операційного базису; забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави; невтручання держави у здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, крім випадків, передбачених законом; забезпечення раціонального використання й ефективної охорони земель; гарантованості прав на землю; пріоритетності вимог екологічної безпеки. Наведені принципи знайшли своє закріплення у ст. 5 чинного Земельного кодексу, які можна віднести до спеціальних галузевих принципів сучасного земельного права. Отже, *під спеціальними галузевими принципами земельного права слід розуміти керівні начала, які відображають сутність норм земельного права та головні напрями у сфері правового регулювання суспільних відносин, що пов'язані з раціональним використанням та ефективною охороною земельних ресурсів.*

Проте структура наведеної норми справляє враження, що вона нібито є імперативною, а її зміст вичерпно закріплює спеціальні галузеві принципи земельного права. Слід зазначити, що

в наведеній нормі не знайшли свого відображення такі принципи положення, як: поєднання публічних та приватних інтересів у землеволодінні та землекористуванні; забезпечення судового захисту прав громадян на землю; пріоритетне використання земельних ресурсів для сільськогосподарського виробництва; забезпечення охорони і відтворення родючості ґрунтів тощо.

Крім цього, в нормах окремих правових інститутів земельного права закріплено чимало принципів положень, які є основоположними для регулювання однорідної системи правових норм, що притаманні і формують певний земельно-правовий інститут. Такі керівні начала, що властиві окремим правовим інститутам земельного права, слід віднести до спеціальних інституціональних принципів. Останні розрізнено закріплені у багатьох нормах земельного законодавства і у поєднанні зі спеціальними галузевими принципами формують однорідність предмета сучасного земельного права. На наш погляд, найбільш значущі з них застосовують окремого і більш детального розгляду.

Принцип цільового використання земель пронизує зміст багатьох інститутів земельного права. Згідно зі ст. 18 чинного Земельного кодексу, до земель України належать усі землі в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами. Вони за своїм основним цільовим призначенням поділяються на відповідні категорії, які мають особливий правовий режим. Отже, *цільове призначення земель — це встановлені законом умови, порядок і межі використання земель для конкретних цілей згідно з їх категоріальним станом та особливим правовим режимом.*

Відповідно до ст. 19 Земельного кодексу, землі України за основним цільовим призначенням поділяються на дев'ять категорій, а саме: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісгосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Земельні ділянки кожної категорії земель, які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб, можуть перебувати у запасі. Таким чином, земельні ділянки, що не використовуються у даний час і віднесені в запас, також зберігають своє основне цільове призначення.

Віднесення земель до тієї чи іншої категорії за ознакою основного цільового призначення здійснюється на підставі рішень органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Зміна цільового призначення земельних ділянок здійснюється за проектами землеустрою щодо їх відведення. Зміна цільового призначення земельних ділянок державної або комунальної власності провадиться зазначеними органами, які приймають рішення про затвердження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок та їх передачі у власність чи надання у користування згідно з їхніми повноваженнями.

Зміна цільового призначення земельних ділянок приватної власності здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок. Вона провадиться: щодо земельних ділянок, розташованих у межах населеного пункту, — сільською, селищною, міською радою; щодо земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів, — районною державною адміністрацією, а щодо земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів, що не входять до території району, або в разі якщо районна державна адміністрація не утворена, — Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною державною адміністрацією.

Проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки приватної власності, цільове призначення якої змінюється, розробляється на замовлення власника земельної ділянки без надання дозволу органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на його розроблення. Проте орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування у місячний строк приймає рішення про затвердження проекту зміни цільового призначення земельної ділянки. Відмова зазначеними органами у затвердженні проекту зміни цільового призначення земельної ділянки або залишення клопотання без розгляду можуть бути оскаржені до суду.

Зміна цільового призначення особливо цінних земель допускається лише для розміщення на них об'єктів загальнодержавного значення, доріг, ліній електропередачі та зв'язку, трубопроводів, осушувальних і зрошувальних каналів, геодезичних пунктів, житла, об'єктів соціально-культурного призначення, об'єктів, пов'язаних з видобуванням корисних копалин, нафтових і газових свердловин та виробничих споруд, пов'язаних з їх експлуатацією, а також у разі відчуження земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, віднесення земель до природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення та земель історико-культурного призначення.

Віднесення особливо цінних земель державної чи комунальної власності до земель інших категорій здійснюється за погодженням з Верховною Радою України.

Погодження матеріалів місця розташування об'єкта, що передбачається розмістити на земельній ділянці особливо цінних земель державної чи комунальної власності із зміною її цільового призначення, здійснюється за погодженням з Верховною Радою України. Зміна цільового призначення земельних ділянок природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного та лісгосподарського призначення, що перебувають у державній чи комунальній власності, здійснюється за погодженням з Кабінетом Міністрів України.

Варто зауважити, що ст. 1 Закону України «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах»¹ був введений мораторій строком на п'ять років на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення незалежно від форми власності в містах та інших населених пунктах, а саме: земельних ділянок зелених зон і зелених насаджень; земельних ділянок об'єктів фізичної культури і спорту. При цьому мораторій не поширювався на суспільні відносини, що виникають у разі: реалізації проектів комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду; відчуження земельних ділянок рекреаційного призначення для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності; передачі у власність або у користування земельних ділянок за проектами землеустрою щодо відведення таких земельних ділянок із зміною їх цільового призначення згідно з одержаними в установленому порядку до набрання чинності зазначеним Законом дозволами на їх розроблення; будівництва об'єктів містобудування згідно з одержаними в установленому порядку дозволами на зміну виду використання земельних ділянок.

Слід зазначити, що в Земельному кодексі визначені загальні засади розподілу земель на відповідні категорії за основним цільовим призначенням. Проте, зберігаючи своє основне категоріальне цільове призначення у складі земельного фонду краї-

¹ Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах: Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3159-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 40. Ст. 400. У даний час немає відомостей про продовження строку дії мораторію на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення у містах та інших населених пунктах.

ни, конкретні земельні ділянки можуть використовуватися і для досягнення інших припустимих та додаткових цілей, пов'язаних з їх основним призначенням. Так, відокремлені земельні ділянки сільськогосподарського призначення, поряд з їх використанням для виробництва сільськогосподарської продукції, можуть використовуватися для проведення і облаштування польових доріг та зведення господарських будівель і споруд, а землі житлової та громадської забудови, поряд з цілями будівництва, можуть використовуватися для благоустрою і прокладення комунікацій та інших цілей, які не суперечать їх використанню за основним цільовим призначенням.

Із цього випливає, що суб'єкти земельних відносин зобов'язані використовувати землі за основним та припустимим цільовим призначенням. У зв'язку з цим ані власники земельних ділянок, ані землекористувачі не вправі самостійно на свій розсуд змінити основне цільове призначення земель. Що стосується використання конкретних земельних ділянок для досягнення додаткових припустимих цілей, то вони можуть мати місце, якщо це не суперечать основному цільовому призначенню певної категорії земель та цілям надання земельних ділянок у власність або у користування.

Згідно з вимогами ст. 20 Земельного кодексу, порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель є підставою для: визнання недійсними рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування про надання (передачу) земельних ділянок громадянам та юридичним особам; визнання недійсними угод щодо земельних ділянок; відмови в державній реєстрації земельних ділянок або визнання реєстрації недійсною; притягнення до відповідальності громадян та юридичних осіб, винних у порушенні порядку встановлення та зміни цільового призначення земель відповідно до закону.

Принцип раціонального використання земель полягає в оптимальній організації землевпорядкування, запобіганні необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарської діяльності, підвищенню продуктивності та відтворенню родючості ґрунтів, захисті земель від антропогенного впливу та забезпеченні ефективної охорони земельних ресурсів. Земельно-правовими нормами встановлені суворі вимоги щодо розміщення промислових, комунікаційних та будівельних об'єктів, запобігання негативному впливу на стан земель і навколишнє середовище.

Наведені заходи суттєво впливають на стан забезпечення раціонального використання земельних ресурсів як одного з основних принципів земельного права. Таким чином, принцип раціонального використання земель охоплює як заходи просторової організації земельних площ та обмеження вилучення сільськогосподарських земель, так і створення передумов для підвищення продуктивності ґрунтів у якості засобу виробництва та запобігання негативному впливу на стан земель.

Спеціальні вимоги встановлені законодавством стосовно раціонального використання земель сільськогосподарського призначення. Вони спрямовані на збереження ґрунтового шару сільськогосподарських земель, підвищення їх родючості, збереження і відтворення природних властивостей земельних ресурсів, екологічної цінності природних та придбаних якостей земельних ділянок тощо. Раціональне використання земель сільськогосподарського призначення передбачає досягнення суб'єктами землекористування продуктивності землі не нижче багаторічної, яка складалася в аналогічних природно-кліматичних умовах конкретного регіону, без нанесення шкоди земельним ресурсам і ґрунтам та без порушення корисних властивостей агроландшафтів, їх виснаження і деградації.

Отже, принцип раціонального використання земель сільськогосподарського призначення охоплює господарську діяльність, що направлена на продуктивне використання землі як основного засобу виробництва в сільському господарстві з метою задоволення різноманітних потреб людини і суспільства із збереженням екологічної рівноваги природних факторів. Його реалізація, зокрема, забезпечується дотриманням науково обґрунтованого чергування сівозмін сільськогосподарських культур, економічним стимулюванням результативного землекористування, своєчасним проведенням внутрішньогосподарського землевпорядкування, здійсненням контрольних та експертних заходів уповноваженими органами охорони земель тощо.

Принцип встановлення особливого правового режиму земель відповідних категорій безпосередньо передбачений в ч. 2 ст. 18 Земельного кодексу. Правовий режим земель — це поняття, яке узагальнює правову характеристику землі як об'єкта земельних відносин і визначає коло правових відносин, що складаються з приводу землі. Використання зазначеного терміна має важливе значення для законодавчого встановлення умов і порядку використання й охорони земель. Основними елементами поняття «пра-

вовий режим земель» є: право власності на землю та інші права щодо земельних ділянок, управління у сфері використання земельних ресурсів, правова охорона земель та застосування заходів відповідальності за порушення вимог земельного законодавства.

Практичне значення реалізації принципу встановлення особливого правового режиму земель полягає у тому, що його вживання надає можливості визначити специфічні умови і порядок використання й охорони певної категорії земель, тобто встановити особливості реалізації права власності щодо певної категорії земель, виявити відповідний титул прав на землю, з'ясувати особливості управління, використання та охорони земель тощо. Таким чином, принцип встановлення особливого правового режиму земель означає встановлення правовими нормами спеціальних умов і порядку використання і охорони відповідних категорій земель, забезпечення охорони прав та інтересів землевласників і землекористувачів, здійснення державного управління і контролю у сфері земельних відносин, ведення земельного кадастру, проведення землеустрою та здійснення моніторингу земель, застосування заходів заохочення за ефективне використання земельних ресурсів та притягнення до юридичної відповідальності за порушення вимог земельного законодавства.

Варто звернути увагу і на те, що за чинним земельним законодавством відвідний порядок встановлений не лише для передачі земельних ділянок у власність чи надання їх у постійне користування, а для використання земельних ресурсів на зазначених засадах. Відвідний порядок використання земельної ділянки, зокрема, передбачає використання наданої ділянки землі з урахуванням встановлених обмежень і обтяжень. Вони визначаються на основі особливого правового режиму відповідної категорії земель та вимогами щодо зонування земель.

Перелік законодавчих вимог, які можуть включатися в умови і порядок використання земельної ділянки, встановлюється незалежно від титулу прав на земельну ділянку. Такі вимоги мають передбачатися стосовно: способів використання земельної ділянки та заборони тих, які ведуть до деградації земель і зниження родючості ґрунтів або погіршення природного середовища; щільності, висоти і глибини забудови згідно з будівною документацією, будівельними нормами та правилами; розміщення соціально-культурних, комунально-побутових, промислових та інших будівель і споруд у межах відповідної зони або земельної ділянки; видів використання, які негативно впливають на здоров'я

людини або пов'язані з підвищеною небезпекою; гранично допустимих норм навантаження на природне середовище; збереження земельних насаджень, а також інші вимоги, встановлені чинним законодавством.

Принцип пріоритетності використання земель для сільськогосподарського виробництва базується на переважному правовому режимі використання земель сільськогосподарського призначення. Зазначений принцип знайшов своє закріплення у ст. 23 Земельного кодексу. За її положеннями, землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання. Визначення земель, придатних для потреб сільського господарства, провадиться на підставі даних державного земельного кадастру. Для будівництва промислових підприємств, об'єктів житлово-комунального господарства, залізниць і автомобільних шляхів, ліній електропередачі та зв'язку, магістральних трубопроводів, а також для інших потреб, не пов'язаних з веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості. Лінії електропередачі та зв'язку й інші комунікації проводяться головним чином вздовж доріг, шляхів, трас тощо.

З урахуванням обмеженості площ та особливого значення земель сільськогосподарського призначення такі заходи є обґрунтованими і впливають із змісту принципу пріоритетності використання земель для сільськогосподарських потреб. Земельним законодавством встановлюються також спеціальні вимоги щодо охорони земель сільськогосподарського призначення з введенням відповідних стандартів і нормативів охорони таких земель та відтворення родючості ґрунтів.

Принцип здійснення контролю за використанням та охороною земель охоплює наявність спеціальних організаційно-правових заходів, за допомогою яких здійснюється контроль за використанням та охороною земельних ресурсів. Здійснення державного контролю за використанням та охороною земель передбачено ст. 187 Земельного кодексу, в якій зазначено, що контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України.

Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалі-

зує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі¹. Державний контроль за додержанням вимог законодавства про охорону земель — центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів².

Поряд з державним контролем за використанням та охороною земель, згідно зі ст. ст. 189 і 190 Земельного кодексу, здійснюється самоврядний та громадський контроль. Самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами³. Громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, охорони навколишнього природного середовища⁴.

Принцип забезпечення захисту прав громадян та юридичних осіб на землю закріплений у багатьох нормах земельного законодавства. Зокрема, в ст. 152 Земельного кодексу встановлено, що держава забезпечує громадянам та юридичним особам рівні умови захисту прав власності на землю. Власник земельної ділянки або землекористувач може вимагати усунення будь-яких порушень його прав на землю, навіть якщо ці порушення не пов'язані з позбавленням права володіння земельною ділянкою,

¹ Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 350.

² Про охорону земель: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 349.

³ Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель у м. Білгороді-Дністровському Одеської області: затв. рішенням Білгород-Дністровської міської ради VI скликання у 2013 році.

⁴ Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лют. 2002 р. № 88 // Офіційний вісник України. 2002. № 12. Ст. 631.

і відшкодування завданих збитків. За ч. 3 ст. 152 Земельного кодексу захист прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки здійснюється шляхом: визнання прав; відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав, і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав; визнання угоди недійсною; визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; відшкодування заподіяних збитків; застосування інших, передбачених законом, способів.

Особливу роль у забезпеченні захисту прав громадян на землю відіграв Закон України «Про захист конституційних прав громадян на землю»¹. Однак структурний недолік вказаного Закону полягає у тому, що він складається усього з двох статей. Проте в земельному законодавстві передбачені спеціальні гарантії прав власників землі у разі викупу земельних ділянок для суспільних потреб або їх відчуження з мотивів суспільної необхідності. Вони передбачені в Законі України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»², які слід розглядати в якості засобів забезпечення захисту прав громадян та юридичних осіб на землю.

Принцип платності використання земель був введений Законом України «Про плату за землю» від 3 липня 1992 року³. Відповідно до ст. 206 Земельного кодексу, використання землі в Україні є платним, а об'єктом плати є земельна ділянка. Плата за землю справляється у виді земельного податку або орендної плати.

У даний час плата за землю у виді внесення земельного податку регулюється ст. ст. 269—289 Податкового кодексу України⁴. Платниками податку є: власники земельних ділянок, зе-

¹ Про захист конституційних прав громадян на землю: Закон України від 20 січ. 2005 р. № 2375-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 10. Ст. 194.

² Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листоп. 2009 р. № 1559-VI // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 1. Ст. 2.

³ Про плату за землю: Закон України від 3 лип. 1992 р. № 2535-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 38. Ст. 560. Закон втратив чинність у зв'язку з введенням в дію Податкового кодексу України.

⁴ Податковий кодекс України: від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13—14, 15—16, 17. — Ст. 112.

мельних часток (паїв) та землекористувачі. Базою оподаткування є: нормативна грошова оцінка земельних ділянок¹ з урахуванням коефіцієнта індексації, визначеного в порядку, встановленому законом. Так, за ст. 274 Податкового кодексу ставка податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, встановлюється у розмірі не більше 3 % від їх нормативної грошової оцінки. Ставка податку за земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні суб'єктів господарювання (крім земель державної та комунальної форми власності), встановлюється у розмірі не більше 12 % від їх нормативної грошової оцінки. Проте ст. ст. 281 і 282 Податкового кодексу для фізичних та юридичних осіб встановлені відповідні пільги щодо сплати земельного податку, а у ст. 283 перелічені земельні ділянки, які не підлягають оподаткуванню земельним податком.

Орендна плата за землю регулюється розділом III Закону України «Про оренду землі»². Так, відповідно до ст. 21 вказаного Закону, орендна плата за землю — це платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою згідно з договором оренди землі. Розмір, умови і строки внесення орендної плати за землю встановлюються за згодою сторін у договорі оренди (крім строків внесення орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, які встановлюються відповідно до Податкового кодексу України). Обчислення розміру орендної плати за землю здійснюється з урахуванням індексів інфляції, якщо інше не передбачено договором оренди.

¹ Про оцінку земель: Закон України від 11 груд. 2003 р. № 1378-IV // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 15. Ст. 229. Згідно з положеннями вказаного Закону у даний час затверджені відповідні Методики щодо нормативної грошової оцінки земель. Див., наприклад: Про Методику нормативної грошової оцінки земель населених пунктів: постанова Кабінету Міністрів України від 23 берез. 1995 р. № 213 // ЗПУ. 1995. № 6. Ст. 151 із змінами і доповненнями; Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель не-сільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів): постанова Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2011 р. № 1278 // Офіційний вісник України. 2011. № 97. Ст. 3538; Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: постанова Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2016 р. № 831 // Офіційний вісник України. 2016. № 93. Ст. 3040.

² Про оренду землі: Закон України від 6 жовт. 1998 р. № 161-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 46—47. Ст. 280 в редакції Закону від 2 жовт. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 10. Ст. 102 з наступними змінами і доповненнями.

1.4. Система земельного права

Постановка і розгляд питання про систему сучасного земельного права не є новим. Впорядкування сукупності правових норм, спрямованих на регулювання суспільних відносин з приводу використання та охорони земель має суттєве значення для забезпечення збереження основного національного багатства країни. Проте таким впорядкуванням має охоплюватися не лише сукупність правових норм та інститутів земельного права, а і сутність і основні напрями наукових досліджень щодо цієї сукупності і навіть система знань стосовно правового регулювання суспільних земельних відносин. Отже, питання про систему земельного права, на наш погляд, має розглядатись у контексті його системи як галузі права, галузі науки та навчальної дисципліни.

Система земельного права як правова галузь являє собою систематизовану сукупність його правових інститутів, кожний з яких складається з відповідних груп юридичних норм, що регулюють однорідні земельні відносини. У свою чергу правовим інститутом земельного права є об'єднання взаємопов'язаних між собою правових норм, що регулюють відносно відособлену групу однорідних суспільних земельних відносин. Так, правові норми, що регулюють правовий режим окремих категорій земель, утворюють правові інститути земель сільськогосподарського призначення, земель житлової та громадської забудови, земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, земель рекреаційного призначення, земель лісгосподарського призначення тощо.

Земельно-правові норми регулюють суспільні земельні відносини, в яких земля одночасно виступає як нерухомий об'єкт, як природний об'єкт і як об'єкт господарювання. Більшість норм земельного права відносяться до матеріального права. Разом з тим в сучасному земельному праві чимало процедурних і процесуальних норм, що створюють відповідний механізм реалізації матеріальних правових норм.

Окремий правовий інститут в залежності від ступеня його співвідношення з іншими інститутами в структурі земельного права займає визначене місце. Найбільш важливі інститути, що відбивають сутність земельного права, утворюють загальні інститути, а ті земельно-правові норми, що покликані регулювати окремі сторони або види земельних відносин, — спеціальні інститути.

На основі об'єднання декількох правових інститутів земельного права може утворюватись один комплексний правовий інститут. Прикладом такого інституту в земельному праві є інститут державного управління земельними ресурсами. В нього входять інститут державного землеустрою, інститут контролю за використанням та охороною земель, інститут моніторингу земель та інститут державного земельного кадастру. Останній значно поширився і суттєво збагатився у зв'язку з прийняттям і введенням у дію Закону України «Про Державний земельний кадастр»¹.

Земельне право у загальній правовій системі України займає самостійне місце, оскільки воно спрямоване на регулювання конкретного за своєю суттю та змістом виду суспільних земельних відносин, що не є властивим іншим галузям права. Одночасно має місце внутрішньогалузева диференціація земельно-правових норм та інститутів земельного права, що є сталою традицією в українській правовій системі розподілу галузей права на загальну, особливу та спеціальну частини².

Загальна частина земельного права складається з правових інститутів, що містять відправні положення та основні принципи, дія яких поширюється на всі або більшість врегульованих земельним правом відносин. До неї традиційно включаються: інститут права власності на землю (земельні права громадян та юридичних осіб, що є власниками земельних ділянок, підстави виникнення, зміни та припинення земельних прав), інститут права землекористування тощо. Ці правові інститути впливають на формування змісту та складу інститутів спеціальної частини.

¹ Про державний земельний кадастр: Закон України від 7 лип. 2011 р. № 3613-VI // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 8. Ст. 61.

² Нами не поділяється широко визнаний розподіл системи земельного права на загальну та особливу частини. По-перше, розподіл системи права на загальну та особливу частини притаманний не усім правовим галузям. По-друге, в чинному Земельному кодексі вказано на загальну частину, але немає будь-яких вказівок на його особливу частину. Сучасний зміст земельного законодавства надає певні підстави для розподілу системи земельного права на загальну й спеціальну частини. А частини правових галузей, які прийнято називати «спеціальними» (законодавство і право зарубіжних країн), якраз і складають «особливу» частину тієї чи іншої галузі права. Більш того, здійснена правова реформи та реформування певних фундаментальних галузей права надають підстави для поділу їх системи у навчальних цілях на першу, другу і подальші частини, за винятком кримінального права, якому традиційно притаманний розподіл на загальну й особливу частини. Проте з метою запобігання плутанині у структуруванні системи земельного права нами зберігається його поділ на загальну та особливу частини.

Спеціальна частина земельного права складається з правових інститутів, які визначають правовий режим окремих категорій земель в залежності від їх основного цільового призначення. Вона виконує конкретизуючі функції правового регулювання. Правові інститути спеціальної частини пов'язані з інститутами загальної частини, а їх зміст стосується визначеного виду детально врегульованих земельних відносин.

Кожен правовий інститут має свої специфічні риси, обумовлені своєрідністю врегульованих ним суспільних відносин. Він поєднує правові норми, що мають зв'язок з цими відносинами, а зазначене, у свою чергу, має певне практичне значення. Інститути галузі права є основою для розвитку та вдосконалювання законодавства. В земельному праві так само, як і в будь-якій іншій самостійній галузі права, не може бути ізольованих один від одного правових інститутів. Незважаючи на різноманіття форм прояву, безліч видів і підвидів земельних відносин, вони знаходяться у тісному взаємозв'язку. Тому різні правові інститути, хоча і мають свої специфічні риси і характерні ознаки, тісно взаємозв'язані між собою.

Земельне право як галузь правової науки досліджує суспільні процеси і проблеми, що виникають у зв'язку з регулюванням земельних відносин. Наука земельного права має забезпечувати підвищення ефективності земельно-правових норм, сприяти вдосконалюванню земельного законодавства з метою організації раціонального використання та здійснення ефективної охорони земель. Вона виявляє відповідні проблеми, протиріччя, колізії, прогалини, тенденції та напрями у регулюванні земельних відносин правовими нормами, пропонує заходи вдосконалення законодавства, розробляє наукові основи його класифікації та систематизації тощо. Досліджуючи закономірності розвитку національного законодавства періоду незалежного існування української державності, наука земельного права не залишає без уваги земельне законодавство царського і радянського періодів. Земельно-правова наука проводить порівняльний аналіз законодавчого регулювання земельних відносин в інших, зокрема, в європейських країнах з метою виявлення новацій і тенденцій розвитку цих відносин та їхньої адаптації у європейське і світове законодавство.

Система науки земельного права має істотні особливості в порівнянні із системою земельного права як галузі права. Насамперед, ці особливості обумовлені розходженнями предмета науки

та предмета галузі права. Предметом науки земельного права є комплекс суспільних відносин, що слугує об'єктом пізнавальної діяльності та об'єктом дослідження. Тому за своїм змістом і структурою система науки значно різноманітніша та складніша системи галузі права. Вона охоплює відповідні знання не лише про законодавство, а й про юридичні доктрини, правові концепції, наукові погляди, у тому числі про саму науку земельного права.

Співвідношення предмета науки і предмета галузі земельного права проявляється й у тому, що: по-перше, наука земельного права займається дослідженням предмета земельного права, виявляє його специфіку і розробляє рекомендації щодо удосконалювання існуючих земельно-правових норм; по-друге, наука земельного права вивчає й аналізує практику застосування норм земельного законодавства і виробляє відповідні пропозиції щодо підвищення ефективності їх застосування; по-третє, наука земельного права займається вивченням земельно-правових норм та виробленням відповідних рекомендацій щодо перспектив його розвитку.

Земельно-правовій науці притаманні й свої специфічні методи дослідження суспільних земельних відносин. Якщо методи земельно-правового регулювання засновані на імперативному застосуванні примусової сили закону, то методи земельно-правової науки, з одного боку, є виразом загальнонаукових способів пізнання (достовірність, неупередженість, об'єктивність, системність, порівняння, прогнозування, створення нових знань тощо), а з іншого — виразом специфічних засобів пізнання, властивих лише земельному праву, що припускає сприйняття землі як об'єкта правовідносин та проблем, що із цього випливають.

Система земельного права як навчальна дисципліна являє собою обсяг знань, узагальнень та інформації про основні положення і зміст земельного права, що викладаються з метою підготовки професійних правознавців. Керуючись навчальними планами різних закладів освіти, навчальна дисципліна, що викладається, за обсягом інформації може відрізнятися від системи галузі земельного права. При цьому, безумовно, система земельного права як навчальна дисципліна визначається системою земельного законодавства і знаходиться у тісному зв'язку із системою науки земельного права.

Основними положеннями, що вивчаються у загальній частині земельного права є проблемні питання, зокрема: предмета, мето-

ду, принципів і системи земельного права; історії становлення і розвитку земельних відносин та формування сучасного земельного права; витоків і джерел регулювання земельних відносин та їх особливостей; методологічних і теоретичних основ земельного права; реалізації повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в галузі земельних відносин; набуття, реалізації та гарантій прав на землю тощо.

Головними питаннями в спеціальній (традиційно особливій) частині земельного права є: вивчення питань правового режиму окремих категорій земель; здійснення землеустрою, моніторингу та контролю за використанням та охороною земель; правового забезпечення ведення Державного земельного кадастру; економічного стимулювання раціонального використання та ефективної охорони земельних ресурсів; застосування юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства тощо.

Інколи для вивчення у вищих юридичних навчальних закладах виділяються законодавчі основи та специфічні особливості правового регулювання земельних відносин у зарубіжних країнах. Безумовно, вони є цікавими для пізнання і поширення кругозору майбутніх правознавців. Проте питання правового регулювання земельних відносин у зарубіжних країнах не є предметом системи вітчизняної галузі земельного права.

1.5. Співвідношення земельного права з суміжними галузями права

Земельне право як складова правової системи України знаходиться в тісному зв'язку з іншими галузями вітчизняного права. Такий зв'язок залежить від ступеня взаємопроникнення відповідних груп суспільних відносин одна до одної та засад їх законодавчого врегулювання. При цьому земельне право складає фундаментальні засади для природноресурсових галузей права. Для інших суспільних відносин, в цілому врегульованих відповідними галузями права, земельне право має основоположне значення, коли вони впливають із відносин, пов'язаних з використанням та охороною земельних ресурсів, зокрема, природоохоронних, середовищезахисних, господарських, підприємницьких тощо.

Перш за все, особливий зв'язок земельного права вбачається з *конституційним правом*, норми якого закріплюють основи

суспільного та державного устрою, встановлюють найважливіші засади усіх галузей права України, у тому числі і земельного права. Положення ст. 13 Конституції про приналежність землі та інших природних ресурсів як об'єктів права власності Українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України, є принциповим для земельного права, оскільки на це положення спираються його основні правові інститути. Не менш значущими є норми конституційного права щодо засад права землекористування та функції органів державної влади та місцевого самоврядування у забезпеченні використання земельних ресурсів.

Норми конституційного права мають особливе значення для подальшого розвитку земельного права в цілому та реалізації конституційних положень за допомогою земельно-правових норм. Характерною рисою земельного права є те, що його предметом регулювання часто виступають суспільно-економічні відносини. Норми земельного права закріплюють розподіл земель на відповідні категорії, визначають основне цільове призначення кожної з їх категорій, встановлюючи для них відповідний правовий режим, вирішують питання розміщення виробничих об'єктів і використання земель як основного засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві тощо. Норми конституційного права визначають земельну територію держави та адміністративно-територіальний устрій країни. Так, норми конституційного права регулюють питання організації та визначення меж території як обов'язкової ознаки держави. На цій підставі відносини з приводу використання земельних площ, як територіального базису для розміщення продуктивних сил країни, регулюються земельним правом.

Оскільки земля є основним засобом виробництва у сільському господарстві, земельне право безпосередньо пов'язано з *аграрним правом*. Цей зв'язок, насамперед, простежується у тому, що земельне законодавство визначає правовий режим використання й охорони земель, закріплює принцип пріоритетності надання та використання земель для сільськогосподарського виробництва тощо, а норми аграрного права регламентують засоби використання земель для сільськогосподарського виробництва, забезпечення високої ефективності сільськогосподарського землекористування, дотримання сівозмін при використанні земель сільськогосподарського призначення тощо.

Земельні відносини складають основу для розвитку аграрних відносин, оскільки використання сільськогосподарських земель утворює передумови для аграрного виробництва. Зазначимо, що у сільськогосподарському виробництві земля водночас виступає і у якості природного ресурсу, і у якості знаряддя та предмета праці. При цьому земля є незношуваним, самовідтворювальним засобом виробництва у сільському господарстві. Тому земельні ресурси для господарювання в аграрному секторі економіки мають неоціненне виробниче значення. Отже, земельні та аграрні відносини щодо земель сільськогосподарського призначення є невід'ємними складовими виробництва продукції сільського господарства.

Безпосередній зв'язок існує між нормами земельного права та нормами *природноресурсового права*. Взаємозв'язок земельно-правових норм з нормами гірничого, водного і лісового права, нормативно-правовими актами фауністичного, флористичного та природно-заповідного законодавства полягає в неможливості використання цих природних об'єктів та їх ресурсів без одночасного використання відповідних земельних ділянок.

Відокремлене регулювання природноресурсових відносин проявляється й у роздільній кодифікації земельного, гірничого, водного і лісового законодавства. При цьому в законодавстві про природні об'єкти передбачаються спеціальні норми, в яких враховується взаємопов'язаність природних ресурсів. Вони регламентують запобігання впливу несприятливих наслідків використання одних природних ресурсів на інші об'єкти природного походження. Проте в усіх природноресурсових кодексах закріплені відповідні правові норми, присвячені використанню та охороні земель при користуванні надрами, водами та лісами.

Взаємозв'язок земельного права з *екологічним правом* обумовлюється положенням землі як об'єкта навколишнього природного середовища, що функціонує у складі екосистеми і знаходиться у безпосередньому екологічному зв'язку та невід'ємній взаємодії з іншими природними об'єктами. Регулюючи переважно економічні земельні відносини, що виникають у зв'язку з наданням та використанням земель, в той же час земельне право містить норми, які передбачають спеціальні вимоги із забезпечення збереження якості природного середовища. У свою чергу в екологічному законодавстві закріплені норми загального і спеціального характеру, реалізація яких передбачає забезпечення охорони земель від несприятливого антропогенного впливу.

Слід зазначити, що у 90-ті роки минулого століття не зовсім обґрунтованим було цілковите включення земельного права до складу нововведеного у навчальні плани екологічного права. Взаємопов'язаність природних об'єктів у навколишньому природному середовищі ще не означає ідентичності правових режимів використання та охорони їх ресурсів. Ця взаємопов'язаність не надає підстав для визнання екологічного права в якості інтегрованої галузі права з охопленням земельного права.

Не можна погодитись й з тим, що на сучасному етапі екологічне право цілком охоплює гірниче і водне право. Кожна з цих галузей права має свій специфічний предмет і метод регулювання відповідних відносин, свої основоположні нормативні акти, що акумулюють юридичні норми за правовими інститутами у галузі права. Внаслідок цього об'єктивно склалися суттєво відрізані між собою суспільні відносини. Все це означає їх відокремлення від земельного права і появу у вітчизняній правовій системі таких галузей, як гірниче, водне та лісове право.

Проте проблематичним є визнання самостійними галузями, наприклад, фауністичного та природно-заповідного права. Незважаючи на наявність відповідних законодавчих актів, що регулюють правовий режим цих природних об'єктів та їх ресурсів, їхня правова база не є достатньою для їх визнання правовими галузями. Тому існуючі групи суспільних відносин ще не сформувались і не набули відокремлених ознак галузі права. Можна говорити лише про формування та існування галузей фауністичного та природно-заповідного законодавства.

Важливе значення для земельного права має його зв'язок з цивільним правом. Зв'язок земельного і цивільного права виявляється у тісному переплетенні земельних і майнових відносин, обумовлених зв'язком прав на земельну ділянку з правом на будівлі, споруди, насадження, посіви, що знаходяться на ділянці землі, у визначенні суб'єктів права власності на землю, судовому захисті земельних прав, врегулюванні договірних відносин з приводу купівлі-продажу земельних ділянок, відшкодуванні збитків, заподіяних порушенням земельних прав тощо.

Зв'язок земельного і цивільного права спостерігається у вчиненні суб'єктами права приватної власності на землю відповідних цивільно-правових угод, а саме: укладати договори купівлі-продажу, дарування, міни, застави та інших угод із земельними ділянками, а також відшкодовувати заподіяні збитки власникам землі та землекористувачам. Це визначається безпосереднім

взаємозв'язком земельних і майнових відносин, що обумовлені правами на земельні ділянки та правами на майнові об'єкти.

Разом з тим специфічні ознаки землі як об'єкта правового регулювання визначають зміст неоднаковості в методах і принципах правового регулювання в земельному та цивільному праві. Якщо в цивільному праві домінує принцип свободи волевиявлення суб'єктів майнових відносин, а саме: свобода розпорядження майном та його необмеженість, свобода укладання договорів, неприпустимість втручання у приватну сферу відносин, то в земельному праві застосовуються публічно-правові засоби регулювання земельних відносин і передбачаються певні обмеження права власності на землю, права землекористування, у законодавчому порядку встановлюються правила земельного добросусідства тощо. У земельному праві закріплені не тільки суб'єктивні права землевласників і землекористувачів, а й їхні юридичні обов'язки, передбачено нормування розмірів земельних ділянок, встановлені вимоги щодо забезпечення пріоритету вимог екологічної безпеки. Отже, якщо цивільне право побудоване на забезпеченні свободи майнових прав суб'єктів права власності, то земельне право — на забезпеченні раціонального використання і ефективної охорони земель для утворення належних життєвих умов.

Особливості землі як природного ресурсу диктують необхідність нормування площ земельних ділянок, а екологічні й соціальні інтереси суспільства викликають необхідність здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, регулювання у сфері земельного ринку, укладання угод, пов'язаних із землею, обов'язкової державної реєстрації прав на землю тощо. Таким чином, цивільне право засноване на забезпеченні волі майнових прав суб'єктів, а земельне право — на забезпеченні використання й охорони земель як основи життєдіяльності людини і суспільства.

Одночасно слід зауважити, що роздержавлення земель, повернення їх певної частини у цивільно-правовий обіг та становлення ринку землі не означає втрату земельним правом своєї галузевої самостійності та особливого значення у регулюванні земельних відносин. Суто цивілістичний підхід до земельно-правових відносин пов'язаний з перевищенням речового значення землі та припущенням соціальної цінності використання земельних ресурсів. Звідти беруть свої витоки пропозиції щодо посилення майнових приватноправових засад врегулювання земельних відносин на

шкоду їх соціально-економічному значенню і публічно-правовому врегулюванню. На наш погляд, земельно-правові відносини у ринкових умовах не втрачають свого публічно-правового характеру і не повинні повертатися у безмежний і вільний майновий обіг. Тому приватизація окремих земельних ділянок та купівля-продаж землі не мають суттєвого впливу на переважно публічний зміст земельного права.

Земельне право знаходиться у певному зв'язку з адміністративним правом. Адміністративно-правові акти часто є підставою для виникнення, змінення або припинення земельних відносин. Так, в адміністративному порядку вирішуються питання відведення земельної ділянки, встановлення її меж, здійснення контролю за дотриманням земельного законодавства, залучення до адміністративної відповідальності осіб, винних у порушеннях земельного законодавства тощо.

Земельне право пов'язане з адміністративним правом шляхом визначення повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема: повноважень Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних та районних рад, міських, селищних та сільських рад щодо врегулювання земельних відносин (ст. ст. 6—12 ЗКУ); управлінських функцій органів виконавчої влади у сфері використання земельних ресурсів (ст. ст. 13—17 ЗКУ); викупу земельних ділянок для суспільних потреб та їх примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності, а також регламентації порядку вилучення земельних ділянок органами державного управління та місцевого самоврядування (ст. ст. 146, 147 та 149 ЗКУ).

В адміністративному порядку вирішуються питання встановлення і зміни меж районів, сіл, селищ, міст, районів у містах, а також встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок землекористувачів, виконання заходів землеустрою, здійснення контролю за використанням та охороною земель, вирішення земельних спорів у випадках, передбачених ч. 3 і 4 ст. 158 Земельного кодексу, здійснення моніторингу та ведення державного земельного кадастру тощо.

Адміністративне право регулює умови і порядок діяльності виконавчих органів у сфері використання та охорони земель, а також їх компетенцію щодо управління земельними ресурсами. Деякі елементи адміністративної юрисдикції містяться в земельному праві стосовно встановлення правового режиму різних категорій земель відповідно до ст. ст. 22—77, реалізації прав

та виконання обов'язків власниками землі — ст. ст. 90 і 91 та землекористувачами — ст. ст. 95 і 96, набуття прав на землю, що передбачено ст. ст. 116—126, та припинення прав на земельні ділянки згідно зі ст. ст. 140—151 Земельного кодексу тощо. Проте у даний час функції та компетенція органів державної влади і місцевого самоврядування у зазначених випадках суттєво обмежені чинним земельним законодавством.

Зв'язок земельного й адміністративного права проявляється у застосуванні імперативних методів регулювання земельних відносин. Однак предмети правового регулювання цих галузей відбивають їхні принципові розходження. Предметом адміністративного права є організація діяльності системи виконавчих органів державної влади, у тому числі у сфері використання й охорони земель. При цьому їх функції визначаються нормами земельного законодавства. Таким чином, специфіка земельних відносин визначає межі здійснення функцій управління, наприклад, встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних утворень, планування використання земель, ведення державного земельного кадастру, здійснення моніторингу земель, проведення заходів землеустрою тощо.

Необхідно підкреслити, що правова система України є єдиною за своєю сутністю, цілями і завданнями, що охоплює низку відносно відокремлених галузей як структурних складових цілісної системи. У залежності від особливостей змісту останніх українська правова система розподіляє їх у відповідній ієрархічній послідовності. В загальній системі вітчизняного права важливе місце посідає сукупність юридичних норм, що об'єднані земельним правом. Його місце в українській системі права визначається актуальністю та суспільним значенням правового регулювання земельних відносин. Невипадково реформа системи суспільних відносин, зокрема, соціально-економічна реформа, була розпочата з реформування земельних відносин шляхом докорінного оновлення земельного законодавства і права¹.

¹ Можна нагадати про те, що усі значущі реформи розпочиналися з реформування земельних відносин, які тягли за собою докорінний перегляд економічних, політичних, ідеологічних та інших суспільних відносин. Крім того, земельні реформи минулого викликали необхідність судового (правового), освітянського, податкового, військового та іншого галузевого реформування. Так було після започаткування земельної реформи 1861 року в Російській імперії. Прорахунки цієї реформи виправлялися Столипінською аграрною реформою 1906 року. Таке становище мало місце в період революційних перетворень земельних відносин на основі Декрету про землю та Селянського наказу 1917 року. Необхідність

Згідно з концепцією ієрархічної структури галузей права, земельне право віднесено до основних галузей права в українській правовій системі. Для визначення земельного права самостійною правовою галуззю воно має усі необхідні ознаки: коло суспільних відносин, що складають його предмет, методи регулювання цих відносин та нормативно-правовий акт у вигляді Земельного кодексу. У розвитку земельного права в якості самостійної галузі права об'єктивно зацікавлено й сучасне українське суспільство. Таким чином, сучасне земельне право являє собою систему прийнятих або санкціонованих державою юридичних норм для регулювання земельних відносин з метою забезпечення раціонального використання й ефективної охорони земельних ресурсів, захисту суб'єктивних прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави на землю, дотримання встановленого правопорядку в земельних відносинах та забезпечення сталого земельного ладу в країні.

реформування суспільних відносин у зазначених сферах викликала й сучасна земельна реформа в незалежній Українській державі.

ДЖЕРЕЛА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

2.1. Поняття і класифікація джерел земельного права

Джерело права можна розглядати у «широкому» та «вузькому» розумінні. «Широкий» (або інтегративний) підхід до розуміння джерел права об'єднує соціальні, політичні та юридичні явища (правосвідомість, правовідносини, правотворчість та інші юридичні феномени). «Вузький» (або функціональний) підхід розглядає джерела права як системний елемент національної правової системи. З метою встановлення особливостей правового регулювання земельних відносин як предмета земельного права більш ефективним вбачається застосування «вузького» підходу, згідно з яким формальними джерелами земельного права є лише норми позитивного права.

Формальні джерела земельного права — це офіційно прийняті особливі форми вираження і закріплення чинних земельно-правових норм. Найбільш поширеним є створення (прийняття) земельно-правових норм спеціально уповноваженими органами (нормативно-правовий акт), проте наявність земельно-правових норм може бути визнана також в договорах (нормативний договір), актах судової влади (прецедент), звичаях (правовий звичай) і навіть в ідеях конкретних осіб (юридична доктрина).

До загальних ознак джерел земельного права можна віднести наступні: є офіційною формою вираження і закріплення волі суб'єктів правотворчості; мають особливий порядок виникнення (приймаються або санкціонуються уповноваженими органами); є загальнообов'язковими і гарантованими державою; мають ієрархію та юридичну силу; є формальними і нормативними; діють в часі, просторі й щодо кола осіб.

Особливості джерел земельного права обумовлені принципами, на яких базується земельне законодавство: поєднання особ-

ливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави; невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом; забезпечення раціонального використання та охорони земель; забезпечення гарантій прав на землю; пріоритету вимог екологічної безпеки (ст. 5 Земельного кодексу).

В джерелах земельного права здійснюється трансформація громадської свідомості, волі народу в загальнообов'язкові правила поведінки. Система земельного законодавства виконує роль нормативного впорядкування земельних відносин. Суперечливі тенденції в економічній, політичній та ідеологічній сферах життя нашого суспільства не могли не знайти свого відображення у формальних джерелах земельного права, що є універсальною системою нормативного регулювання земельних відносин.

Для всіх земельних відносин характерні взаємодія і взаємний вплив публічно-правових і приватноправових засад. При цьому їх співвідношення не є постійним, воно залежить від конкретних умов розвитку економіки. У тих країнах, де ринок землі сформувався і основні принципи ринкової економіки ефективно функціонують, використання публічно-правових інструментів регулювання мінімальне. Там, де відбувається процес становлення земельного ринку, роль публічно-правових засобів регулювання досить істотна. Основне завдання джерел земельного права у вітчизняній правовій системі полягає в правовому забезпеченні балансу приватних і публічних інтересів у використанні землі, який досягається закріпленням сукупності взаємозв'язаних правових механізмів впливу на різні види суспільних земельних відносин.

Динаміка розвитку системи джерел земельного права України характеризується вкрай складними і суперечливими процесами. У результаті активної правотворчої діяльності значно зросла кількість, а водночас і суперечливість нормативно-правових правових актів. Система джерел земельного права стала обсяговою, колізійною, нерідко правові норми, що регулюють одні й ті ж земельні відносини, дублюються в різних нормативно-правових актах. Типовими недоліками земельного законодавства є протиріччя між новоприйнятими і чинними нормативно-правовими

актами, між законами і підзаконними актами. Інколи має місце невідповідність нормативних положень одного й того ж правового акта, спотворення в них основоположних, вихідних засад і принципів земельного законодавства. Суперечливість, дублювання, наявність прогалин у правовому регулюванні земельних відносин і відсутність дієвих механізмів реалізації земельно-правових норм стали звичним явищем у правотворчій практиці. Усе це породжує проблеми з виконанням актів земельного законодавства, ускладнюючи правозастосовну практику. Сучасне земельне законодавство не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, ефективного виконання завдань та функцій демократичної, соціальної, правової держави, не відповідає рівню зрілості громадянського суспільства та визначеним перспективам його розвитку.

Подолати колізійність земельного законодавства можна шляхом упорядкування системи джерел земельного права і підтримання її рівноваги за допомогою встановлення суворой класифікації правових актів та її дотримання в процесі нормотворчості.

Класифікація джерел земельного права. Існують різні критерії класифікації джерел земельного права, основними з яких є поділ:

за юридичною силою. Результатом порушення ієрархії джерел земельного права є зниження ефективності правового регулювання земельних відносин, виникнення земельних спорів та інші негативні явища. Юридична сила означає, що джерела земельного права нижчого рівня підпорядковуються джерелам вищого рівня. Віднесення конкретного джерела земельного права до певного рівня за юридичною силою обумовлено такими факторами, як: безпосередність вираження волі народу; ієрархія органів влади та їх правотворча компетенція; важливість врегульованих суспільних відносин; загальність сформульованих норм; кодифікований характер акта.

Ієрархія джерел земельного права виглядає так: Конституція України; міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; закони України; підзаконні нормативно-правові акти; нормативні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; судовий прецедент, правовий звичай; юридична доктрина. Безумовно, судовий прецедент, правовий звичай і юридична доктрина можуть бути застосовані лише за наявності прогалин в нормативно-правовому та

договірному регулюванні, тому їх юридична сила завжди менша юридичної сили норм;

за спрямованістю на регулювання земельних відносин: нормативні акти, прийняті з метою безпосереднього регулювання земельних відносин, та нормативні акти, направлені на регулювання суміжних відносин (цивільних, екологічних, аграрних, містобудівних), які містять норми земельного права;

залежно від правотворчого органу, який прийняв (створив, санкціонував, закріпив) норми земельного права: нормативні акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, Конституційного суду України та інших органів;

залежно від форми об'єктивації норм земельного права: закони, постанови, укази, декрети, розпорядження, накази, рішення, договори, ухвали, висновки та інших норм;

залежно від абстрактності (загальності) земельно-правових норм: кодифіковані та некодифіковані акти;

за дією в часі: постійні, чинність яких не обмежена, та тимчасові, дія яких обмежена часовими рамками (наприклад, п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу (щодо обігу земель сільськогосподарського призначення));

за дією в просторі: загальнодержавні, що поширюються на всю територію України, та місцеві, що діють в межах адміністративно-територіальної одиниці;

за національною приналежністю: акти національного права та акти міжнародного права.

Отже, *система джерел земельного права* — це комплекс взаємопов'язаних та взаємоузгоджених нормативно-правових приписів, направлених на регулювання земельних відносин, які об'єктивовані у відповідних зовнішніх формах. Система джерел земельного права України є досить складною. Найбільш поширеними її недоліками є: невідповідність земельним відносинам, інтересам і потребам людей; протиріччя між правовими нормами; наявність великої кількості прогалин; зайва множинність нормативно-правових актів; низький рівень систематизації; недостатня чіткість і ясність правових вимог і приписів, що призводить до порушення законності в галузі використання та охорони земель.

Подальше формування системи джерел земельного права повинно здійснюватися на основі таких принципів: конституційний

розвиток земельного законодавства — розробка законодавчих або інших нормативно-правових актів, покликаних регулювати земельні відносини, повинна здійснюватися на основі й відповідно до Конституції України; пріоритет законодавчого регулювання земельних відносин — первинні земельно-правові норми можуть формуватися лише в законодавчих актах; наступність — розвиток земельного законодавства повинен здійснюватися переважного шляхом внесення змін і доповнень до чинних законодавчих актів, а не їх заміни новими законодавчими актами з аналогічним предметом правового регулювання; систематизація — формування законодавчих блоків для подальшого їх об'єднання в кодифікований акт, що завершить процес систематизації земельного законодавства; розвиток земельного законодавства відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права; належне забезпечення законопроектних робіт — підготовка проектів нормативно-правових актів повинна здійснюватися на науково обґрунтованій основі¹.

2.2. Конституційні основи земельного права та їх значення для розвитку земельного законодавства

Відповідно до ст. 8 Основного Закону найвищу юридичну силу має Конституція України. Конституція як Основний Закон нашої держави, що визначає основи конституційного ладу, права та обов'язки людини і громадянина, територіальний устрій, повноваження найвищих органів державної влади, порядок їх формування і компетенцію, є основоположним і визначальним джерелом земельного права. Конституція України створила необхідні передумови для формування і становлення принципово нового земельного ладу з урахуванням переходу економіки країни до ринку і закріпила нові концептуальні засади регулювання земельних відносин.

Визначенню місця Конституції в ієрархії джерел земельного права присвячена також ст. 3 Земельного кодексу України, в частині першій якої закріплено, що земельні відносини регулюються Конституцією, Земельним кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. Отже, конституційні положення є фундаментальними, базовими для станов-

¹ Сидор В. Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія. Київ: Юрид. думка, 2011. С. 236.

лення і розвитку земельного права. Конституція України сприяє формуванню земельно-правових інститутів, окреслює коло суспільних відносин, що належать до предмета правового регулювання земельного права, закріплюють і регулюють основи цих відносин.

Серед конституційних положень можна виділити норми, що регулюють основи суспільних земельних відносин. Тому під конституційними основами земельного права слід розуміти сукупність конституційних норм, безпосередньо спрямованих на регулювання земельних відносин. За способом регулювання земельних відносин норми Конституції можуть бути поділені на дві групи: норми, що опосередковано регулюють земельні відносини, і норми, що безпосередньо регулюють земельні відносини.

До норм, що опосередковано регулюють земельні відносини, належать положення розділу I Конституції України «Загальні засади» про характеристики держави як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної і правової (ст. 1), форму державного устрою (ст. 2), форму державного правління (ст. 5), розподіл державної влади (ст. 6), визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст. 7), визнання і дію принципу верховенства права (ст. 8). Цими нормами закріплені основи суспільного і державного ладу, що впливає на земельну політику та земельні відносини. Загальне значення для регулювання земельних відносин мають норми, що закріплені у розділі I Конституції України.

Норми загального характеру, що опосередковано регулюють земельні відносини, закріплені також у розділі II Основного Закону «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». До них можна віднести положення ст. 21, якою закріплено, що всі люди є вільні й рівні у своїй гідності та правах, права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними; також норми ст. 22, яка визнає, що права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними, конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод; а також положення ст. 24, відповідно до якої громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Усі ці положення безпосередньо стосуються земельних прав громадян. У ст. 26 закріплено, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть

такі самі обов'язки, як і громадяни України, — за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України (наприклад, ці винятки стосуються набуття права власності на землі сільськогосподарського призначення).

До конституційних положень, які опосередковано регулюють земельні відносини, також належать закріплені в розділі II такі права громадян: право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір (ст. 34); право на свободу об'єднання для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36); право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38); право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40). Оскільки земельні спори сьогодні дедалі частіше стають предметом судових розглядів, то особливе значення для реалізації та захисту земельних прав, закріплених у Конституції, мають гарантоване ст. 55 право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань; а також передбачене ст. 56 право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

До другої групи належать норми, що безпосередньо регулюють земельні відносини. Одне з центральних місць у системі норм, що становлять конституційні основи земельного законодавства, належить ст. 13, якою земля проголошується об'єктом права власності Українського народу і визнається право кожного громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу.

Конституційною основою земельного права слід вважати також положення ст. 14 Конституції, відповідно до якої земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Пріоритетом земельної політики держави повинно бути підтримання такого якісного стану земельних ресурсів, що характеризується сталим функціонуванням природних екологічних систем, відсутністю шкідливого впливу на них, невиснажливим використанням, а також придатністю для задоволення різноманітних потреб людини; принцип дотримання, реалізації та захисту державою земельних прав громадян, відповідно до якого держава зобов'язується у своїй діяльності не порушувати права громадян, а також забезпечити їх реалізацію та захист (частина друга ст. 3 Конституції).

Отже, законодавець констатує пріоритетну роль землі серед інших складових національного багатства з урахуванням функцій, які вона виконує у процесі життєдіяльності людини та примноження національної спадщини. Відтак земля — різновид об'єктів матеріального світу, але особливий за своїм походженням, що потребує особливого режиму охорони у процесі використання та відтворення саме з боку держави, оскільки вона виступає матеріально-просторовою базою державно-територіального устрою, її незалежності, суверенітету, територіальної цілісності і національної безпеки.

Загальне значення для регулювання земельних відносин має закріплення в першому розділі Конституції в ст. 16 обов'язку держави забезпечувати екологічну безпеку і підтримувати екологічну рівновагу на території України. Держава повинна забезпечити стале, невиснажливе землекористування, що дасть змогу забезпечити екологічні та економічні потреби майбутніх поколінь; принцип забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, відповідно до якого держава зобов'язана попереджати та усувати негативний вплив шкідливих факторів антропогенного чи природного походження на земельні ресурси.

Положенням ст. 50 Конституції України закріплено право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Передумовою реалізації заходів правової охорони земель можна вважати

закріплений у ст. 66 обов'язок громадян не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані збитки.

В Конституції України законодавець підкреслює, що власність зобов'язує і не повинна використовуватися на шкоду людині й суспільству. Конституційне положення про власність деталізується у ст. 41, відповідно до якої кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Конституція захищає право власності на землю, визначивши, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, право приватної власності є непорушним.

Сьогодні доводиться констатувати істотний розрив між положеннями Конституції і реаліями правової практики, що проявляється в невідповідності дійсності і законодавства, що стосується прав на землю. Умовою формування правової держави є законність як комплексне політико-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади. Значення законності актуалізується як сукупність соціально-правових засобів, необхідних для встановлення в суспільстві і державі правопорядку, в основі якого лежать загальнолюдські цінності (свобода, рівність, взаємна повага і дотримання прав, а також виконання обов'язків), необхідні для створення умов нормальної життєдіяльності людей; стимулювання позитивної і обмеження негативної громадянської активності. Тому значення має не кількість земельно-правових норм, закріплених у Конституції, а рівень їх правової реалізації і придатність для розвитку в земельному законодавстві¹.

З метою додержання і виконання вищезазначених конституційних приписів держава повинна організовувати свою діяльність таким чином, щоб розпоряджатися землями державної власності в інтересах всього суспільства, забезпечувати раціональне використання земель з метою запобігання погіршенню їх якості, здійснювати охорону земель у межах території України як основного національного багатства, гарантувати реалізацію і захист земельних прав громадян. Забезпечуючи раціональне використання земель, держава створює сприятливі умови для їх використання за цільовим призначенням способами, які б не погіршували якості земельних ресурсів. Забезпечуючи охорону земель, держава здій-

¹ Сидор В. Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія. Київ: Юрид. думка, 2011. С. 117–118.

снює комплекс заходів, спрямованих на запобігання і зниження впливу на земельні ресурси негативних явищ природного або антропогенного походження.

Конституція розглядає землі в межах території України не лише як економічну складову розвитку суспільства, а передусім акцентує увагу на значенні земель як складової навколишнього природного середовища, тому, на нашу думку, на перший план виходять саме земельні, а не економічні відносини. Конституція України закріплює пріоритет суспільних інтересів у раціональному використанні і комплексній охороні земельних ресурсів, що забезпечується публічно-правовим регулюванням, вищим проявом якого є норми Конституції України, які володіють виключним публічно-правовим характером. Земельні норми Конституції в сукупності становлять основу публічно-правового регулювання в земельному праві, надаючи йому характеру галузі публічного права¹. Якщо конституційні земельні положення не розвиваються в актах земельного законодавства, то це призводить, з одного боку, до зниження якості земельного законодавства та його неконституційності, а з другого — до зниження рейтингу Конституції як фактора, що забезпечує єдність земельного законодавства. Конституційні земельні норми виступають координатором усього земельного законодавства, забезпечуючи його єдність і конституційність як за формою, так і за змістом. Таким чином, конституційні основи земельного права — це система конституційних положень, що регулюють земельні відносини і відображають мету, функції та обов'язки держави щодо забезпечення земельних прав і дотримання обов'язків усіма суб'єктами земельних відносин.

2.3. Закони як визначальні джерела земельного права

В системі джерел земельного права України основоположне значення мають закони: розширюється сфера їх застосування порівняно з іншими нормативно-правовими актами, закріплюється виключне регулювання законами найважливіших земельних відносин, підзаконні нормативно-правові акти не повинні суперечити закону. Таким чином, спостерігається тенденція підвищення нормативної значимості правового регулювання земельних відносин,

¹ Сидор В. Д. Земельно-правова основа конституційного ладу України // Право України. 2011. № 5. С. 245.

яка виражається в посиленні ролі законів в системі джерел земельного права.

Закон — це нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили в системі нормативно-правових актів держави. Законодавчі акти в галузі використання та охорони земель виступають інструментом земельної політики держави. За своїм призначенням закони покликані забезпечувати визнані в суспільстві та законодавчо виражені в Основному Законі держави та інших джерелах свободу, відносну рівність та справедливість особи, колективу і народу у здійсненні гарантованих у Конституції України прав та виконанні обов'язків щодо використання землі для задоволення приватних і суспільних потреб та інтересів. При цьому земельне законодавство України не виключає можливості реалізації природних прав людини на землю, якщо такі права з тих чи інших причин не були законодавчо закріплені, однак їх здійснення визнається у суспільстві і не суперечить законам держави та принципу верховенства права. Тому якість та ефективність земельного законодавства України значною мірою залежить від того, наскільки повно і своєчасно держава закріплює у правових нормах закону об'єктивні природні права на землю тих чи інших суб'єктів, створює рівні і справедливі умови для здійснення і захисту таких прав.

1. Закони як основні джерела земельного права можна класифікувати на чотири групи. Очолює систему земельного законодавства кодифікований акт — Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року, який набув юридичної сили 1 січня 2002 року. Завданням Земельного кодексу України як основного акта земельного законодавства, відповідно до ч. 2 ст. 4 ЗКУ, є регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель. За своєю структурою Земельний кодекс складається з 212 статей, поділених на 37 глав, що об'єднані у 8 розділів (Загальна частина, Землі України, Права на землю, Набуття та реалізація права на землю, Гарантії прав на землю, Охорона земель, Управління в галузі використання та охорони земель, Відповідальність за порушення земельного законодавства), а також Прикінцевих та Перехідних положень. Земельний кодекс України включає різні правові інститути (наприклад, правовий режим кожної з 9 категорій земель, право власності на землю, право користування землею, право земельного сервітуту, обмеження прав на землю,

захист прав на землю, вирішення земельних спорів тощо), які знайшли своє відображення і розвиток в законах і підзаконних нормативно-правових актах.

2. Сучасний період розвитку земельного законодавства характеризується кризовими явищами в економічній, політичній, соціальній та інших сферах. Активізація процесу законотворчості обумовлює збільшення кількості законів України, які прийняті з метою безпосереднього регулювання земельних відносин, що становлять основу земельного законодавства: «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 року № 791а-XII, «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-XII, «Про оренду землі» від 6 жовтня 1998 року № 161-XIV, «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» від 23 грудня 1998 року № 353-XIV, «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 року № 3059-III, «Про використання земель оборони» від 27 листопада 2003 року № 1345-IV, «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» від 9 липня 2010 року № 2480-VI, «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 5 лютого 2003 року № 899-IV, «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року № 858-IV, «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року № 962-IV, «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 року № 963-IV, «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 року № 1378-IV, «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17 листопада 2009 року № 1559-VI, «Про державну експертизу землепорядної документації» від 17 червня 2004 року № 1808-IV, «Про захист конституційних прав громадян на землю» від 20 січня 2005 року № 2375-IV, «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 року № 3613-VI.

3. В процесі мінливих умов земельно-правової дійсності земельне законодавство вимагає оновлення та удосконалення. Тому окремою групою законодавчих актів є закони про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів, яких після прийняття Земельного кодексу вже прийнято близько 80 змін: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охоронних зон уздовж земель залізничного транспорту»

від 17 березня 1999 року № 507-XIV, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення» від 2 жовтня 2012 року № 5395-VI, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму використання земель оборони» від 22 грудня 2011 року № 4226-VI, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури посвідчення права власності на землю» від 16 червня 2011 року № 3521-VI, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 6 вересня 2012 року № 5245-VI, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування земельних ділянок та їх державної реєстрації на підставі документації із землеустрою, розробленої до 2013 року» від 14 травня 2015 року № 418-VIII, «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо проведення земельних торгів» від 18 лютого 2016 року № 1012-VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення мінімального строку оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення, на яких проводиться гідротехнічна меліорація» від 20 вересня 2016 року № 1532-VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли» від 20 вересня 2016 року № 1533-VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання окремих питань правового режиму території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 14 липня 2016 року № 1472-VIII та інші зміни.

4. Оскільки до джерел земельного права належать норми, які містяться в актах інших галузей національного законодавства, то в окрему групу можна виділити законодавчі акти інших галузей, які пов'язані з регулюванням земельних відносин, зокрема: кодекси — Цивільний кодекс (щодо правочинів із земельними ділянками, договірних зобов'язань, спадкування права на земельну ділянку), Податковий кодекс (щодо земельного податку), Лісовий кодекс (щодо земель лісгосподарського призначення), Водний кодекс (щодо земель водного фонду), Кодекс України про надра (щодо використання земельних ділянок для видобування корисних копалин), Кримінальний кодекс (щодо земельних злочинів), Кодекс України про адміністративні правопорушення (щодо правопорушень у сфері охорони земель); закони — «Про

меліорацію земель» (щодо земель сільськогосподарського призначення); «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про благоустрій населених пунктів» (щодо земель житлової та громадської забудови); «Про природно-заповідний фонд» (щодо земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення); «Про курорти» (щодо земель оздоровчого призначення); «Про туризм», «Про фізичну культуру і спорт» (щодо земель рекреаційного призначення); «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини», «Про музеї та музейну справу» (щодо земель історико-культурного призначення); «Про індустріальні парки», «Про транспорт», «Про автомобільний транспорт», «Про концесію на будівництво та реконструкцію автомобільних доріг», «Про залізничний транспорт», «Про трубопровідний транспорт», «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів», «Про морські порти України», «Про телекомунікації», «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання», «Про державний кордон України» (щодо земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення) та інші.

Динаміка розвитку земельного законодавства як у роки становлення незалежної України, так і сьогодні безпосередньо детермінована рядом соціальних, політичних, економічних, екологічних та інших факторів. Характерною рисою сучасної законотворчості є внесення великої кількості змін і доповнень до існуючих законів. Ця обставина створює складності у процесі правозастосування. За період незалежності було прийнято більше 100 земельних законів, десятків з яких вже втратили юридичну силу, а близько 80 є законами про внесення змін до законів та Земельного кодексу України. Протиріччя між правовими приписами пронизують сьогодні всю систему земельного законодавства. У його структурі сьогодні виразно простежується ряд негативних тенденцій — зайва множинність актів при регулюванні одних земельних відносин і водночас їх недостатність при регулюванні інших земельних відносин, незбалансованість законодавчого процесу, численні порушення процедури прийняття законів і правил законодавчої техніки¹.

¹ Сидор В. Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія. Київ: Юрид. думка, 2011. С. 142—143.

У даний час відбувається зміна етапів розвитку земельної реформи. Серед тенденцій законодавчого регулювання земельних відносин останнім часом можна виділити одну основну — з великою швидкістю і в чималій кількості розробляються і приймаються закони, призначені для регулювання земельних відносин. У таких темпах і обсязі законотворчості є як позитивні, так і негативні сторони. Позитивним є те, що основні матеріальні земельно-правові норми тепер закріплюються в нормативно-правових актах рівня закону, як і повинно бути в суспільстві, що розбудовує правову державу. Позитивною є і концептуальна модернізація нормативного регулювання земельних відносин.

Негативним є те, що вітчизняне земельне законодавство характеризується незавершеністю і суперечливістю. Як свідчить практика, нормативно-правова база, що становить чинне земельне законодавство України, вже не забезпечує правового розв'язання проблем, що стоять на шляху розвитку земельних відносин. Тому одним з найважливіших завдань законотворчості в галузі використання та охорони земель є ухвалення законів високої правової якості. Якість являє собою стійку сукупність якостей, інструментально-правових і техніко-юридичних властивостей окремих законів, що в сукупності створює передумови ефективності земельного законодавства відповідно до його мети і завдань. Проблема забезпечення правової якості законів безпосередньо пов'язана із завданням забезпечення надійної правової захищеності особи у галузі земельних відносин. Різноманітні дефекти земельних законів знижують його ефективність і провокують правозастосовні помилки, які часто виражаються в порушеннях земельних прав громадян. Для розробки якісних законів правотворча діяльність має бути націлена на глибокі пізнання земельно-правової дійсності, чіткі уявлення про систему земельного права і законодавчу техніку.

Закони повинні реально забезпечувати реалізацію і захист прав усіх учасників земельних відносин, адже не кількістю законів оцінюється рух до правової держави, а дієвістю прийнятих норм, їх відповідністю стану суспільного розвитку, конституційним і загальновизнаним міжнародним принципам формування демократичного суспільства.

2.4. Підзаконні нормативно-правові акти у якості джерел земельного права

У рішенні Конституційного Суду України у справі про тлумачення терміна «законодавство» від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 вказано, що терміном «законодавство» охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції і законів України¹. Тому окремим елементом в системі джерел земельного права є **підзаконні нормативно-правові акти**, які приймаються з метою розробки правових принципів і конструкцій, що забезпечують стабільність державної земельної політики та юридичний захист прав людини і громадянина на землю. Створюючи підзаконні нормативно-правові акти в галузі використання та охорони земель, держава закріплює загальнообов'язкові правила поведінки і, забезпечуючи їх реалізацію, вносить тим самим порядок і організованість у життя суспільства. У результаті правотворчої діяльності держави створюються нормативні й організаційно-правові гарантії прав на землю, від яких значною мірою залежить утвердження законності й правопорядку в земельній сфері.

Підзаконні нормативно-правові акти не лише мають бути спрямовані на вирішення поточних, нерідко суперечливих завдань у галузі використання та охорони земель, а й покликані сприяти досягненню довгострокових цілей земельної політики держави.

Важливою складовою системи джерел земельного права є правові акти Верховної Ради України, які приймаються на підставі і на виконання Конституції України. Джерелами земельного права є постанови, що мають не індивідуально-владний, а нормативний характер, поширюються на невизначене коло осіб і діють на всій території України, наприклад: «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року, «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. 1998. № 32.

5 березня 1998 року, «Про Рекомендації парламентських слухань «Підтоплення земель в Україні: проблема та шляхи подолання» від 6 березня 2003 року, «Про стан дотримання законодавства України щодо видачі державних актів на право власності на землю, сертифікатів на право на земельну частку (пай) та їх обігу; про дотримання законодавства України щодо виділення в натурі (на місцевості), використання та обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення» від 22 травня 2003 року, «Про рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» від 22 вересня 2005 року № 2547-IV та інші.

З метою забезпечення земельної політики та розвитку земельних відносин шляхом видання юридичних актів підзаконного та розпорядчого характеру здійснює свої завдання глава держави. Правові акти Президента України мають нормативний характер і підтримуються можливістю застосування державного примусу, але вони не повинні підміняти собою закони як акти вищої юридичної сили. Президент України видає акти у формі указів і розпоряджень. Укази Президента України — це підзаконні нормативно-правові акти, які приймаються одноосібно главою держави на виконання Конституції та законів України з найважливіших питань державного і суспільного життя. Джерелами земельного права є нормативні укази, що стосуються невизначеного кола осіб і мають довгострокову дію, зокрема: «Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок» від 25 липня 2006 року № 644/2006, «Про заходи щодо розвитку зрошуваного землеробства в Україні» від 3 березня 2006 року № 187/2006.

В системі джерел земельного права високою є питома вага актів Кабінету Міністрів України, що видаються в межах компетенції уряду у формі постанов і розпоряджень, які спрямовані на реалізацію законів.

Постанови Кабінету Міністрів України — це нормативно-правові акти, що приймаються з метою регулювання важливих питань в галузі земельних відносин. Джерелами земельного права є наступні постанови Кабінету Міністрів України: «Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» від 19 квітня 1993 року № 284, «Про затвердження Положення про моніторинг земель» від 20 серпня 1993 року № 661, «Про затвердження Методики нормативної

грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)» від 23 листопада 2011 року № 1278, «Про експертну грошову оцінку земельних ділянок» від 11 жовтня 2002 року № 1531, «Про затвердження Порядку користування землями водного фонду» від 13 травня 1996 року № 502, «Про порядок використання земель у зонах їх можливого затоплення внаслідок повеней і паводків» від 31 січня 2001 року № 87, «Про затвердження Типового договору оренди землі» від 3 березня 2004 року № 220, «Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель» від 26 травня 2004 року № 681, «Про затвердження Положення про Державний фонд документації із землеустрою» від 17 листопада 2004 року № 1553, «Про Порядок обміну інформацією між містобудівним та державним земельним кадастрами» від 25 травня 2011 року № 556, «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель» від 23 травня 2012 року № 513, «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 17 жовтня 2012 року № 1051, «Про затвердження Порядку відчуження земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого військового майна, що підлягають реалізації, та земельних ділянок, які вивільняються у процесі реформування Збройних Сил і Державної спеціальної служби транспорту» від 22 травня 2013 року № 436, «Про внесення змін до Типового договору оренди землі» від 23 листопада 2016 року № 843 та інші.

Розпорядження Кабінету Міністрів України — це підзаконні нормативно-правові акти уряду, що приймаються з організаційно-розпорядчих питань. Джерелами земельного права є наступні розпорядження Кабінету Міністрів України: «Деякі питання розпорядження земельними лісовими ділянками» від 10 квітня 2008 року № 610-р; «Про схвалення Концепції Державної програми запобігання і боротьби з підтопленням земель» від 15 жовтня 2003 року № 606-р; «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року» від 17 червня 2009 року № 743-р, «Питання забезпечення учасників антитерористичної операції та сімей загиблих учасників антитерористичної операції земельними ділянками» від 19 серпня 2015 року № 898-р, «Про затвердження Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням» від 30 березня 2016 року № 271-р.

Найменш впорядкованою складовою підзаконних актів як джерел земельного права є відомчі підзаконні нормативно-правові акти — це правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які мають загальний характер, діють на всій території України, спрямовані на врегулювання земельних відносин і застосовуються неодноразово. Відповідно до ст. 117 Конституції України, нормативно-правові акти міністерств підлягають державній реєстрації, яку здійснює Міністерство юстиції України. Відомчі акти приймаються різними центральними органами виконавчої влади часто з метою регулювання не земельних, а інших пов'язаних з ними відносин.

Міністерством аграрної політики та продовольства України як центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну аграрну політику, політику у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, видано такі накази: «Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення» від 26 лютого 2004 року № 51, «Про затвердження Порядку адміністрування Державного земельного кадастру» від 27 грудня 2012 року № 836, «Про затвердження Порядку консервації земель» 26 квітня 2013 року № 283, «Про затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів» від 25 листопада 2016 року № 489 та інші акти.

Міністерство екології та природних ресурсів України як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, прийняло такі накази, що є джерелами земельного права: «Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства» від 27 жовтня 1997 року № 171, «Про затвердження Порядку погодження природоохоронними органами матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок» від 5 листопада 2004 року № 434 та інші акти.

До джерел земельного права належать такі накази Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, що є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, землеустрою, державного земельного кадастру, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності: «Про затвердження Положення про службу захисту інформації в автоматизованій системі Державно-

го земельного кадастру» від 19 травня 2016 року № 130, «Про організаційні заходи із здійснення функцій державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів» від 27 грудня 2016 року № 355, а також чинні правові акти вже ліквідованого Державного комітету України по земельних ресурсах: «Про затвердження Методики проведення державної експертизи землепорядної документації» від 3 грудня 2004 року № 391, «Про затвердження Порядку видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриття (родючого шару ґрунту) земельних ділянок» від 4 січня 2005 року № 1, «Про затвердження Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками» від 18 травня 2010 року № 376, «Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель» від 23 липня 2010 року № 548 та інші акти.

Джерелами земельного права також можна вважати наказ Міністерства культури України «Про затвердження Порядку обліку об'єктів культурної спадщини» від 11 березня 2013 року № 158, чинний наказ реорганізованого Державного комітету України по водному господарству «Про затвердження Інструкції з організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель» від 16 квітня 2008 року № 108 тощо.

Прийняття великої кількості нових підзаконних нормативно-правових актів у галузі використання та охорони земель зумовлене тривалим здійсненням в Україні земельної та аграрної реформ, що стосуються багатьох сфер суспільного життя і які неможливо проводити без адекватних змін у правовому регулюванні земельних відносин. Проте за недотримання вимог про визнання раніше прийнятих підзаконних нормативно-правових актів такими, що втратили чинність, залишається значна кількість формально не скасованих, але фактично не діючих актів. Доводиться констатувати, що сьогодні різні правотворчі органи у своїй діяльності не завжди орієнтуються на існуючу систему земельного законодавства¹. У результаті прийняті ними нові підзаконні акти інколи виявляються неузгодженими з чинними і можуть містити суперечливі правові приписи. Недосконалість окремих правових конструкцій і, як наслідок, правозастосовної

¹ Сидор В. Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія. Київ: Юрид. думка, 2011. С. 120.

практики породжує недоліки, що спотворюють загальне змістове навантаження приписів, що встановлюють механізми використання та охорони земель в Україні.

2.5. Нормативні акти місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування

Місце нормативних актів місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в системі джерел земельного права пов'язано з дією принципу верховенства права та визначається компетенцією і становищем цих правотворчих органів у механізмі здійснення влади. Тому в ієрархії джерел земельного права місцевим нормативним актам належить найнижче місце.

Місцеві нормативні акти — це акти місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, що містять норми земельного права, встановлюють, змінюють чи скасовують правила поведінки учасників земельних відносин, діють в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Місцеві нормативні акти обов'язкові до виконання на певній території, що є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, приймаючи акти, що містять норми земельного права, повинні забезпечувати ясність і доступність земельно-правової інформації, повніше і правильно враховувати регіональні особливості адміністративно-територіальної одиниці. В земельній сфері це може стосуватися у становленні обмежень чи особливостей охорони земель.

Місцевим органом виконавчої влади є місцева державна адміністрація. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля (п. 7 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» 9 квітня 1999 року № 586-XIV). Місцева державна адміністрація розпоряджається землями державної власності відповідно до закону (п. 2 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про місцеві державні

адміністрації»). Повноваження місцевих держадміністрацій у галузі земельних відносин встановлені ст. 17 Земельного кодексу України, ст. 13 Закону України «Про землеустрій».

Акт місцевого органу виконавчої влади як джерело земельного права — це офіційний письмовий документ, який породжує певні правові наслідки, спрямований на регулювання земельних відносин і має обов'язковий характер для суб'єктів цих відносин. Значення актів місцевих органів виконавчої влади для регулювання земельних відносин залежить від характеру взаємовідносин органів публічної влади та громадянського суспільства. Акти місцевих державних адміністрацій приймаються на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. До актів належать розпорядження голови місцевої державної адміністрації та накази керівників структурних підрозділів. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Наприклад, до джерел земельного права можна віднести розпорядження Чернівецької обласної державної адміністрації від 25 лютого 2014 року «Про створення обласної комісії з питань реалізації обласною державною адміністрацією повноважень у галузі земельних відносин». Акти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Особливості здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті Києві передбачено Законом України «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV. Відповідно до ст. 10-1 цього закону, виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади¹.

Процес децентралізації та підвищення ролі місцевого самоврядування в суспільному житті обумовлює зростання значення

¹ Про столицю України — місто-герой Київ: Закон України від 15 січ. 1999 р. № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 11. Ст. 79.

актів органів місцевого самоврядування в системі джерел земельного права.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Акти органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин повинні враховувати інтереси громади, бути направленими на економічний та соціальний розвиток території.

Нормативний акт органу місцевого самоврядування як джерело земельного права — це офіційний письмовий документ відповідної ради, її голови чи виконавчого органу, що має неперсоніфікований характер, розрахований на неодноразове застосування, прийнятий за встановленою процедурою і спрямований на врегулювання земельних відносин.

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 26 березня 2002 року (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) визначив політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено у Конституції і законах України¹. Такі ж положення закріплені у ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування (ратифікованій Законом України від 15 липня 1997 року), яка встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними².

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 // Вісник Конституційного Суду України. 2002. № 2. С. 18.

² Європейська хартія місцевого самоврядування: від 15 жовт. 1985 р. // Офіційний вісник України. 2015. № 24. Ст. 718.

Конституційний Суд України в рішенні від 16 квітня 2009 року (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) вказав, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти. До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію¹. Наприклад, нормативний характер мають прийняті на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради рішення про затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування приймаються з метою вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України. Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради. Рішення ради приймаються відкритим поіменним або таємним голосуванням. Результати поіменного голосування підлягають обов'язковому оприлюдненню, розміщуються на офіційному веб-сайті ради в день голосування і зберігаються протягом необмеженого строку. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради. Сільський, селищний, міський

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України. 2009. № 3. С. 20.

голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження (ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Таким чином, нормативні акти місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, за умови їх відповідності Конституції та законам України та прийняття в межах компетенції сприятимуть підвищенню ефективності правового регулювання земельних відносин, оскільки вони враховують соціальні та економічні умови конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

2.6. Роль і значення судової практики щодо регулювання сучасних земельних відносин

Конституція України у ст. 3 проголосила найвищою соціальною цінністю людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку, а також закріпила, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Верховенство прав і свобод людини отримало пріоритет над позитивним правом. Ці положення надають підстави для ствердження, що судова практика, яка відповідає суспільним правовим ідеалам, може розглядатися як джерело земельного права.

Раніше в юридичній науці переважала думка, що правові норми можуть створюватися тільки уповноваженими органами державної влади, а завдання суду полягає в застосуванні правової норми, тому судові рішення є актами тлумачення закону і не є джерелом права. Проте наявність в земельному законодавстві прогалин, а також існуючі колізії змушують суди в окремих випадках виходити за формальні рамки чинного земельного законодавства, не чекаючи внесення в нього змін. Сьогодні судова практика багато в чому впливає на здійснення правосуддя. Загальновизнаним вважається вплив положень судової практики на судову діяльність як рекомендаційних актів, що орієнтують суди на правильне і однакове тлумачення і застосування приписів земельного законодавства.

Особлива роль і значення для регулювання земельних відносин належать актам Конституційного Суду України, постановам пленуму Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого гос-

подарського суду України, Вищого адміністративного суду України, правовим висновкам, узагальненням судової практики.

Акти Конституційного Суду України є правовими актами, оскільки приймаються уповноваженим Конституцією України органом з дотриманням встановленої форми і процедури, є загальнообов'язковими на всій території України та забезпечені силою державного примусу. Проте існують певні застереження. Зокрема, рішення Конституційного Суду у справах про офіційне тлумачення законодавства є інтерпретаційними актами і можуть бути джерелами земельного права лише в комплексі із застосуванням конкретної норми. Наприклад, рішення від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 роз'яснює особливості владних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин і визначає юрисдикцію адміністративних судів щодо земельних спорів фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування¹, тобто дане рішення тлумачить положення ст. 12 Земельного кодексу України і ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України.

Ухвали Конституційного Суду про припинення конституційного провадження і про відмову у відкритті конституційного провадження, які містять правові позиції щодо розуміння та тлумачення Конституційним Судом норм земельного законодавства також мають нормативне значення.

Рішення Конституційного Суду України про визнання такими, що відповідають Конституції України, правових актів чи окремих положень є джерелами земельного права. До джерел земельного права також можна віднести висновки Конституційного Суду у справах про конституційність чинних міжнародних договорів України. Водночас рішення Конституційного Суду про визнання нормативно-правових актів чи окремих їх положень неконституційними не є джерелами земельного права, оскільки вони просто зменшують кількість норм земельного права, але не регулюють земельні відносини (наприклад, рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками), рішення від 11 листопада 2008 року № 25-рп/2008 (справа про земельні аукціони).

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 // Вісник Конституційного суду України. 2010. № 3. С. 37.

Слід зазначити, що судові рішення в конкретній юридичній справі не можна визнати джерелом земельного права, оскільки воно є актом ненормативного характеру, що не містить норм права, має персоніфікований індивідуально-визначений характер і відображає особливості конкретного спору учасників земельних відносин.

Визнання права судових прецедентів, що ґрунтуються на рішеннях Європейського Суду з прав людини, є однією з умов вступу України в ЄС. Тому прецеденти Європейського Суду стають основою при вирішенні аналогічних категорій справ, забезпечують однаковість судової практики Європейського Суду і судів інших держав, в тому числі України.

Рішення судів, які формулюються в загальній формі в постановах їх вищих органів щодо роз'яснення норм законодавства, набувають нормативного характеру, що є підставою для визнання за постановами пленумів вищих судових органів властивостей джерела земельного права. Постанови пленумів вищих судових органів не лише реалізують, а й формують процесуальну політику при вирішенні земельних спорів, забезпечують єдність судової практики. Наприклад, постановою пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» від 16 квітня 2004 року № 7 із змінами, внесеними згідно з постановою Верховного Суду України № 2 від 19 березня 2010 року, визначено, що розмежування компетенції судів з розгляду земельних та пов'язаних із земельними відносинами майнових спорів відбувається залежно від суб'єктного складу їх учасників. Ті земельні та пов'язані із земельними відносинами майнові спори, сторонами в яких є юридичні особи, а також громадяни, що здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і в установленому порядку набули статус суб'єкта підприємницької діяльності, розглядаються господарськими судами, а всі інші — в порядку цивільного судочинства, крім спорів, зокрема, щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень при реалізації ними управлінських функцій у сфері земельних правовідносин¹.

¹ Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ: постанова пленуму Верховного Суду України від 16 квіт. 2004 р. № 7 // Вісник Верховного Суду України. 2004. № 6. С. 22 із змінами і доповненнями, внесеними постановою № 2 від 19 берез. 2010 р. // Вісник господарського судочинства. 2010. № 3. С. 6.

Постановою пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» від 10 грудня 2004 року № 17 роз'яснено особливості застосування судами законодавства у справах про злочини та інші правопорушення, що посягають на суспільні відносини у сфері охорони конституційного права громадян на безпечне довкілля, а також у сфері охорони, використання, збереження і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання й усунення негативного впливу господарської та іншої діяльності людини на навколишнє природне середовище, збереження генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій, а також природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною¹.

Постанова пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» від 1 березня 2013 року № 3 роз'яснює, що у спорах, що виникають із земельних відносин суди мають виходити з того, що земля та земельні ділянки є об'єктами цивільних прав, а держава і територіальні громади через свої органи беруть участь у земельних відносинах із метою реалізації цивільних та інших прав у приватноправових відносинах, тобто прав власників земельних ділянок. Отже, суд має з'ясувати, є спір приватноправовим або публічно-правовим; чи виник спір із відносин, урегульованих нормами цивільного права, чи пов'язані ці відносини зі здійсненням сторонами цивільних або інших майнових прав на земельні ділянки на засадах рівності; чи виник спір щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень при реалізації ним управлінських функцій у сфері земельних правовідносин².

З метою однакового і правильного застосування господарськими судами норм матеріального і процесуального права у розгляді справ у спорах, що виникають із земельних відносин, підготовлено постанову пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що ви-

¹ Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля: постанова пленуму Верховного Суду України від 10 груд. 2004 року № 17. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0017700-04>.

² Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ: постанова пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 1 берез. 2013 р. № 3. URL: http://sc.gov.ua/ua/postanovi_za_2013_rik.html.

никають із земельних відносин» від 17 травня 2011 року № 6. В ній також підкреслюється, що питання про те, чи підвідомча господарському суду справа у спорі, що виник із земельних правовідносин, повинно вирішуватись залежно від того, який характер мають спірні правовідносини, тобто чи є вони приватноправовими чи публічно-правовими¹.

Суд, розглядаючи земельні спори у встановленому процесуальному порядку, нерідко стикається з такими аспектами і особливостями земельних відносин, які недостатньо врегульовані правовими нормами. Регулятором подібних відносин виступає суд, який в процесі своєї діяльності виробляє судову практику, яка є сполучною ланкою між суспільними земельними відносинами та нормами земельного права. За допомогою узагальнюючих властивостей, характерних для судової практики, легше виявити сферу неврегульованих земельних відносин і знайти найкращий варіант усунення прогалини в земельному законодавстві. Тому роль судової практики у регулюванні земельних відносин полягає у її впливі на законотворчу діяльність парламенту. Адже суди нерідко створюють стабільні правові положення, які раніше не були сформульовані в земельному законодавстві.

2.7. Міжнародно-правові акти та міжнародні договори як джерела земельного права

Місце міжнародних договорів у системі джерел земельного права визначено у ст. 9 Конституції України, яка проголосила, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Питання укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України з метою належного забезпечення національних інтересів, здійснення цілей, завдань і принципів зовнішньої політики України, закріплених у Конституції України та законодавстві України, регламентуються в Законі України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року № 1906-IV.

¹ Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин: постанова пленуму Вищого господарського суду України від 17 трав. 2011 р. № 6 // Вісник господарського судочинства. 2011. № 3. С. 6.

Міжнародний договір України — це укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права акт, який регулюється міжнародним правом незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) (ст. 1 Закону «Про міжнародні договори України»).

Чинні міжнародні договори України підлягають сумлінному дотриманню Україною відповідно до норм міжнародного права. Надання згоди України на обов'язковість для неї міжнародного договору залежно від конкретного випадку здійснюється у формі ратифікації, затвердження, прийняття, приєднання. Від імені України укладаються різні міжнародні договори України, одним з різновидів яких є договори про використання території та природних ресурсів України (п. «г» ч. 2 ст. 3 Закону «Про міжнародні договори України»).

До міжнародно-правових актів належить декларація — це міжнародно-правовий акт, в якому проголошуються основні принципи політики держави чи міжнародного співтовариства. До джерел земельного права можна віднести наступні декларації, які прямо чи опосередковано регулюють земельні відносини:

Декларація Організації Об'єднаних Націй про збереження флори, фауни та середовища їх проживання, прийнята рішенням Е (43) на 43-й сесії Європейської економічної комісії в 1988 року, встановлює необхідність вживати заходів з метою запобігання і зменшення забруднення повітря, води і ґрунту, а також іншої шкоди флорі, фауні і їх природному середовищу, яке заподіюють прямо або побічно різними видами людської діяльності (п. 3)¹.

Декларація Організації Об'єднаних Націй щодо навколишнього середовища і розвитку (м. Ріо-де-Жанейро, 1992), яка закріпила 27 принципів захисту цілісності глобальної системи навколишнього середовища².

Декларація Організації Об'єднаних Націй з населених пунктів «Хабітат II» (м. Стамбул, 1996) закріплює зобов'язання сторін

¹ Декларація про збереження флори, фауни та середовища їх проживання: від 1 січ. 1988 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_400.

² Декларація Організації Об'єднаних Націй щодо навколишнього середовища і розвитку: від 4—13 черв. 1992 р. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml.

щодо запобігання забрудненню навколишнього середовища та дотриманню інтенсивності використання екосистем (п. 10)¹.

Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй, затверджена резолюцією 55/2 Генеральної Асамблеї 2000 року, прийнята з метою захисту майбутніх поколінь від загрози проживання на планеті, яка буде безнадійно зіпсована діяльністю людини і ресурсів якої більш не буде вистачати для задоволення їх потреб (п. 21)².

Декларація Організації Об'єднаних Націй про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті, прийнята резолюцією S-25/2 спеціальної сесії Генеральної Асамблеї 2001 року, проголосила, що комплексне територіальне планування і приділення збалансованої уваги умовам життя в сільських і міських населених пунктах мають величезне значення для всіх країн, а також передбачила розробку комплексних і спільних підходів до планування охорони і раціонального використання міського довкілля³.

Уклавши Угоду про партнерство та співробітництво з ЄС 14 червня 1994 року, ратифіковану Законом України від 10 листопада 1994 року № 171/94-ПВ, наша держава взяла на себе зобов'язання досягти «приблизної адекватності законів»⁴. Важливою передумовою досягнення поставленої мети є поетапне приведення земельного законодавства у відповідність із нормами законодавства ЄС, зокрема, з такими директивами Європейського Парламенту та Ради:

Директива 2001/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про оцінку наслідків окремих планів та програм для довкілля» від 27 червня 2001 року направлена на забезпечення високого рівня охорони довкілля і сприяння інтегруванню екологічних міркувань при підготовці і затвердженні планів та програм з метою заохочення сталого розвитку⁵.

¹ Стамбульська декларація з населених пунктів: від 14 черв. 1996 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_508.

² Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй: від 8 верес. 2000 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_621.

³ Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті: від 9 черв. 2001 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_849.

⁴ Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: постанова Президії Верховної Ради України: від 17 жовт. 1994 р. № 171/94-ПВ // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 46. Ст. 415.

⁵ Директива 2001/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європи про оцінку впливу на стан навколишнього природного середовища окремих проектів та

Директива 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про відходи та скасування деяких Директив» від 19 листопада 2008 року встановлює обов'язок вжити всіх необхідних заходів для забезпечення управління відходами, не ставлячи під загрозу здоров'я людини, без шкоди для довкілля та, зокрема, без загрози для води, повітря, землі, а також без шкідливого впливу на сільську місцевість або місця, що становлять особливий інтерес (ст. 13)¹.

Директива 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» від 21 квітня 2004 року регламентує порядок відшкодування шкоди, завданої природним ареалам, що перебувають під охороною; шкоди, що виникла внаслідок зараження ґрунтів, що викликає ризик значних негативних наслідків для здоров'я людини від безпосереднього або не безпосереднього проникнення у поверхню або в ґрунт речовин, препаратів, організмів або мікроорганізмів. В Додатку II до Директиви встановлено порядок ліквідації наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди та проведення відновлювальних заходів. Додаток III містить перелік видів професійної діяльності, внаслідок якої заподіяно шкоду або існує неминуча загроза такої шкоди, які можна класифікувати за їх правовими формами на конвенції, договори і директиви².

Конвенція — це різновид міжнародного договору, яким встановлюються взаємні права та обов'язки сторін. Джерелами земельного права можна вважати наступні міжнародні конвенції:

Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини, прийнята Генеральною конференцією ООН з питань освіти, науки і культури (м. Париж, 1972), ратифікована указом Президії Верховної Ради Української РСР від 4 жовтня 1988 року № 6673-XI, закріплює зобов'язання України забезпечувати виявлення, охорону, збереження, популяризацію й передачу майбутнім поколінням природної спадщини. Під природною спадщи-

програм: від 27 черв. 2001 р. // Офіційний вісник Європейських Співтовариств. 2001. 21 лип. L 197/31.

¹ Директива Європейського Парламенту та Ради Європи 2008/98/ЄС про відходи та скасування деяких Директив: від 19 листоп. 2008 р. // Офіційний вісник Європейських Співтовариств. 2008. 22 листоп. L 312/21.

² Директива 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європи «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди»: від 21 квіт. 2004 р. // Офіційний вісник Європейського Союзу. 2004. L143. С. 56.

ною в Конвенції розуміють природні пам'ятки, створені фізичними й біологічними утвореннями або групами таких утворень, що мають видатну універсальну цінність з точки зору естетики чи науки; геологічні й фізіографічні утворення й суворо обмежені зони, що є ареалом видів тварин і рослин, які зазнають загрози й мають видатну універсальну цінність з точки зору науки чи збереження; природні визначні місця чи суворо обмежені природні зони, що мають видатну універсальну цінність з точки зору науки, збереження чи природної краси (ст. 4)¹.

Конвенція ООН про заборону військового або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище (м. Женева, 1977), ратифікована Президією Верховної Ради СРСР 16 травня 1978 року. Відповідно до положень цієї Конвенції, сторони зобов'язується не вдаватися до військового або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище (шляхом навмисного управління природними процесами — динаміки, складу або структури Землі, включаючи її біоту, літосферу, гідросферу і атмосферу, або космічного простору) (ст. ст. 1—2)².

Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (м. Берн, 1979), ратифікована із застереженнями Законом від 29 жовтня 1996 року № 436/96-ВР. Україна взяла на себе зобов'язання вживати заходів для здійснення національної політики охорони дикої флори, дикої фауни та природних середовищ їх існування (ст. 3)³.

Конвенція Європейської Економічної Комісії ООН про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25 лютого 1991 року, ратифікована Законом від 19 березня 1999 року № 534-XIV, закріпила обов'язок вживати всіх належних і ефективних заходів по запобіганню значному шкідливому транскордонному впливу як результату запланованої діяльності, а також по його зменшенню та контролю за ним (ст. 2)⁴.

¹ Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини: від 16 листоп. 1972 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_089.

² Конвенція про заборону військового або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище: від 18 трав. 1977 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_258.

³ Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі: від 19 верес. 1979 р. // Збірка договорів Ради Європи. Київ: Парлам. вид-во, 2000.

⁴ Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті: від 25 лют. 1991 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_272.

Конвенція ООН про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці (м. Париж, 1994), ратифікована Законом від 4 липня 2002 року № 61-IV, встановлює програму дій для уряду, місцевих громад і землекористувачів щодо боротьби з опустелюванням і пом'якшення наслідків посухи, здійснення превентивних заходів щодо земель, які ще не зазнали деградації (ст. 10)¹.

Європейська ландшафтна конвенція (м. Флоренція, 2000), ратифікована Законом від 7 жовтня 2005 року № 2831-IV, прийнята з метою сприяння охороні, регулюванню та плануванню ландшафтів, а також організації європейської співпраці з питань ландшафту. Її положення застосовується щодо всієї території України і охоплюють природні, сільські, міські та приміські території, разом із землями, внутрішніми водами та морськими акваторіями. Це стосується ландшафтів, які можна вважати винятковими, а також звичайних або занедбаних ландшафтів (ст. 2)².

В практиці міжнародного співробітництва поширеною формою закріплення взаємних прав та обов'язків держав є двосторонній договір — письмова угода між двома державами, що регулюється міжнародним правом. Зокрема, на договірному рівні регулюються земельні відносини між сусідніми державами щодо встановлення режиму державного кордону. Наприклад, Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань, ратифікований постановою Верховної Ради України від 14 липня 1993 року, закріплює обов'язки сторін тісно співпрацювати в галузі охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів для створення належних умов для гарантування взаємної екологічної безпеки; створювати умови для покращення стану навколишнього середовища, в тому числі вод і повітря, земель і лісів, а також охорони флори і фауни на природних територіях; запобігати транскордонному забрудненню і прагнути до його ефективного обмеження в рамках взаємно погоджених показників (ст. 28)³.

¹ Конвенція ООН про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці: від 17 черв. 1994 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_120.

² Європейська ландшафтна конвенція: від 20 жовт. 2000 р. // Офіційний вісник України. 2006. № 37. Ст. 2566.

³ Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу

Договір між Україною та Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань, ратифікований Законом від 12 травня 2004 року № 1714-IV, встановлює правовий режим сухопутних ділянок державного кордону і прикордонної просіки шириною 10 метрів — по 5 метрів від лінії кордону в обидва боки, яка повинна бути очищена від рослинності і на якій забороняється зведення споруд та будівель, крім тих, що призначені для охорони державного кордону (ст. 3)¹.

Договір між Україною і Словацькою Республікою про режим українсько-словацького Державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань, ратифікований Законом від 15 липня 1994 року № 114/94-ВР, передбачає, що договірні сторони мають виконувати будь-які роботи на прилеглих до лінії державного кордону ділянках таким чином, щоб не завдавати шкоди іншій стороні (ст. 27), а також забороняє роботи по розвідці та експлуатації надр у межах смуги шириною 20 метрів від лінії державного кордону (ст. 28)².

Подібні договори про державний кордон укладено між Україною і Угорською Республікою (ратифіковано Законом від 22 листопада 1995 року № 447/95-ВР); між Україною і Республікою Молдова (ратифіковано Законом від 6 квітня 2000 року); між Україною і Республікою Білорусь (ратифіковано Законом від 18 липня 1997 року № 491/97-ВР).

Окрему групу двосторонніх договорів становлять договори про відносини добросусідства і співробітництва. Такий договір укладено між Україною та Румунією, ратифіковано Законом від 17 липня 1997 року № 474/97-ВР. Він передбачає співробітництво між Україною і Румунією, зокрема, у прикордонних зонах та новостворюваних євро регіонах «Верхній Прут» і «Нижній Дунай» (ст. 8)³. Так, 22 вересня 2000 року в м. Ботошани (Румунія) була підписана Угода про утворення Євро регіону «Верхній Прут», до складу якого увійшли Чернівецька область України, Бельцький

з прикордонних питань: від 12 січ. 1993 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/616_208.

¹ Договір між Україною та Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань: від 17 черв. 2003 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/642_022.

² Зібрання чинних міжнародних договорів України. Кн. 2. Київ, 2004. № 4. С. 551.

³ Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією: від 2 черв. 1997 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/642_003

і Єдинецький повіти Республіки Молдова, а також Ботошанський і Сучавський повіти Румунії. Кабінет Міністрів України розпорядженням від 14 лютого 2002 року визначив Єврорегіон «Верхній Прут» як пілотний для експериментального опрацювання в його межах механізмів транскордонного співробітництва як елементів процесу європейської інтеграції. Одним з напрямів діяльності єврорегіону «Верхній Прут» визначено екологічну безпеку, попередження забруднень басейнів Дунаю, Пруту, Сірету, Дністра і Чорного моря, попередження та ліквідацію наслідків промислових аварій і стихійних лих, збільшення екологічно чистих виробництв тощо.

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ТА ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

3.1. Система представницьких та виконавчих органів управління у галузі земельних відносин

Земля має основоположне значення серед матеріальних умов забезпечення життя людини. Від природного стану землі, характеру її використання, методів господарювання, своєчасного здійснення заходів охорони та відтворення залежить добробут не лише сучасного, але й прийдешніх поколінь. Тому однією з центральних проблем економічного та соціального розвитку України, що виникла в процесі земельних перетворень, є відповідний вплив щодо використання та охорони земельних ресурсів. Цілеспрямована діяльність людей пов'язана з реалізацією їхнього інтересу як усвідомленої потреби, зумовленої їх матеріальним буттям, об'єктивною соціально-економічною структурою суспільства¹. Потреба державного регулювання земельних відносин призводять до появи нових актів земельного законодавства, в яких відображаються нові правові норми². Гарантією збереження землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави.

Передумовою ефективного використання та охорони земельних ресурсів є *державне регулювання земельних відносин* — цілеспрямована діяльність органів державної влади щодо організації раціонального використання земель та їх комплексної охорони

¹ Юридична енциклопедія. В 6 т. Т. 6 / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.). Київ: Укр. енцикл., 2004. С. 218.

² Сидор В. Д. Державне регулювання земельних правовідносин в Україні // Науковий вісник Чернівецького університету: зб. наук. пр. 2013. Вип. 660. С. 92.

шляхом прийняття економіко-правових заходів. Зміст регулювання земельних відносин проявляється у створенні уповноважених органів і законодавчому наділенні їх відповідною компетенцією, закріпленні форм і методів регулювання, а також визначенні функцій (повноважень), які ці органи повинні здійснювати.

Державні та місцеві органи в галузі земельних відносин мають розгалужену систему, яка діє в межах повноважень, визначених земельним та іншими галузями чинного законодавства. У главах 2 і 3 чинного Земельного кодексу визначена відповідна система таких органів та закріплені повноваження представницьких та виконавчих органів в галузі регулювання земельних відносин.

Згідно з нормами Земельного кодексу, *відповідними повноваженнями в галузі земельних відносин наділені*: Верховна Рада України; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах, міські, селищні та сільські ради; Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, — Міністерство екології та природних ресурсів України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, — Державна екологічна інспекція України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, — Міністерство аграрної політики та продовольства України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, — Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; державні органи приватизації.

Систему органів в галузі земельних відносин можна поділити на дві великі групи: органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. *Органами загальної компетенції* в галузі земельних відносин є Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади. Зазначені представницькі і виконавчі органи загальної компетенції реалізують свої повноваження в галузі земельних відносин разом з вирі-

шенням інших завдань, віднесених до їх компетенції, наприклад, розвиток економіки, соціальної сфери, національної безпеки і оборони тощо.

Органами спеціальної компетенції в галузі земельних відносин є Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Для цих органів спеціальної компетенції формування та реалізація державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель є провідним або одним з основних напрямів їх діяльності.

Слід звернути увагу на те, що у зв'язку із доповненням Земельного кодексу України ст. 17-1 тепер певні повноваження у галузі земельних відносин надані також державним органам з питань приватизації. *Державними органами приватизації* є Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва Фонду державного майна України в районах та містах.

Таким чином, реалізація повноважень відповідними представницькими і виконавчими органами у галузі земельних відносин являє собою діяльність з метою забезпечення раціонального використання земель та ефективної охорони земель фізичними, юридичними особами, органами державної влади та місцевого самоврядування. Одним із їх завдань є перехід до гармонійного поєднання приватноправових та публічно-правових методів регулювання земельних відносин та створення передумов для функціонування цивілізованого земельного ринку.

3.2. Повноваження Верховної Ради України в галузі земельних відносин

Конституція України створила необхідні передумови для формування і становлення принципово нового земельного ладу з урахуванням переходу економіки країни до ринку і закріпила нові концептуальні засади регулювання земельних відносин за участю Верховної Ради України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим. В результаті проведення земельної реформи активізувалась участь зазначених представницьких органів влади в земельних правовідносинах, внаслідок чого підвищується ефективність управління земельними ресурсами.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні відповідно до ст. 75 Конституції України є парламент — Верховна Рада України. До конституційних повноважень Верховної Ради України в галузі регулювання земельних відносин згідно зі ст. 85 Конституції України належать: затвердження загальнодержавних програм охорони довкілля; встановлення і зміна меж районів і міст; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Відповідно до ст. 92 Конституції, виключно законами України визначаються засади використання природних (у тому числі земельних) ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу. Детальний перелік повноважень найвищого органу законодавчої влади наводиться в ст. 6 Земельного кодексу.

До повноважень Верховної Ради України в галузі земельних відносин належить: прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин; визначення засад державної політики в галузі використання та охорони земель; затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель; встановлення і зміна меж районів і міст; погодження питань, пов'язаних із зміною цільового призначення особливо цінних земель державної та комунальної власності, припиненням права постійного користування ними; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до Конституції України.

Основними повноваженнями Верховної Ради України у сфері законотворення є *прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин*. Верховна Рада України: визначає територіальний устрій України; встановлює земельні права та обов'язки; гарантує право власності на землю Українського народу, громадян, юридичних осіб, держави та територіальних громад; встановлює форми власності на землю і правовий режим земельної власності; визначає повноваження органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в галузі земельних ресурсів. Слід зазначити, що деякі питання у галузі регулювання земельних відносин вирішуються шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів.

Повноваження Верховної Ради України стосовно *затвердження загальнодержавних програм щодо використання і охорони земель* закріплені, крім Земельного кодексу, в ст. 6 Закону України «Про охорону земель». Загальнодержавна про-

грама розробляється у відповідності з програмами економічного, науково-технічного і соціального розвитку України та охорони навколишнього природного середовища. Загальнодержавна програма використання та охорони земель визначає склад і обсяги першочергових, перспективних і поточних заходів з використання та охорони земель і джерела фінансового, ресурсного і кадрового забезпечення їх реалізації.

Повноваження Верховної Ради України по *встановленню і зміні меж районів і міст* конкретизуються в ст. 174 Земельного кодексу, в частині 1 якої передбачено, що рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міської рад. Межі районів і міст встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.

До повноважень Верховної Ради України належить погодження питань, пов'язаних із зміною цільового призначення особливо цінних земель державної та комунальної власності, припиненням права постійного користування ними. Вичерпний перелік даних земель та порядок їх вилучення (викупу) визначено ст. 150 Земельного кодексу.

Важливим інститутом вітчизняного парламентаризму є парламентські слухання, що проводяться з метою виявлення думки учасників слухань (громадськості, представників органів виконавчої влади) з важливих проблем, в том числі в галузі земельних відносин. 13 вересня 2005 року було проведено парламентські слухання на тему «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні». За результатами парламентських слухань прийнято нормативно-правовий акт — постанову Верховної Ради України від 22 вересня 2005 року, якою схвалено Рекомендації парламентських слухань¹.

У Верховній Раді України 21 грудня 2016 року відбулися парламентські слухання на тему: «Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення: пошук української моделі». Учасники слухань прийшли до висновку, що для скасування заборони на відчуження сільськогосподарських земель необхідно

¹ Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні»: постанова Верховної Ради України від 22 верес. 2005 р. № 2897-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 48. Ст. 494.

створити відповідну нормативно-правову базу, яка б регулювала ринок цих земель, зокрема прийняти закон про обіг земель сільськогосподарського призначення, в якому з метою запобігання спекулятивним операціям та монополізації ринку земель сільськогосподарського призначення встановити економіко-екологічні та правові обмеження щодо обігу таких земель. Однак запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення має певні ризики, серед яких необхідно відзначити такі: концентрація сільськогосподарських земель у власності фінансових установ під час переходу заставної землі у власність заставоутримувача; скуповування іноземними юридичними і фізичними особами земель сільськогосподарського призначення; концентрація земельної власності в руках осіб, що не мають наміру займатися сільським господарством, тощо. Важливим питанням залишається забезпечення сталого землекористування, гальмом якого є наявна парцеляція земель та нераціональність розміру землеволодінь. На сьогодні одним з невирішених питань залишається використання невитребуваних паїв. Концентрації уваги потребує створення відповідної національної інфраструктури геопросторових даних, що дозволить значно покращити систему управління земельними ресурсами та ведення державного земельного кадастру¹. Таким чином, на підставі проведеного аналізу повноважень Верховної Ради України в галузі земельних відносин можна зробити висновок про те, що парламент у земельних правовідносинах виступає одночасно як суверен та як гарант суспільних інтересів, під якими розуміють інтереси суспільства в цілому, прав і свобод громадян².

3.3. Повноваження Кабінету Міністрів України у галузі земельних відносин

Особлива роль землі в житті суспільства, характер і масштаби земельних перетворень є одним з вирішальних факторів, які визначають її роль в становленні і розвитку нової соціально-

¹ Рекомендації парламентських слухань «Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення: пошук української моделі». URL: http://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/Parlamentski_slukhannya/138889.html.

² Сидор В. Д. Правова регламентація повноважень Верховної Ради України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим в галузі земельних відносин // Науковий вісник Чернівецького національного університету: зб. наук. пр. 2010. Вип. 533. С. 31.

економічної формації в Україні. Виконанню цих завдань сприяє реалізація органами виконавчої влади своїх повноважень у галузі земельних відносин. Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади реалізує свої повноваження у формі владно-організаційної діяльності та у формі участі у конкретних земельних правовідносинах шляхом здійснення передбачених законом прав та обов'язків. Уряд здійснює права власника всіх земель України від імені Українського народу і права власника на землі державної власності від імені держави¹.

Відповідно до ст. 113 Конституції України, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади держави. Уряд, згідно із Законом України «Про Кабінет Міністрів України», відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Відповідно до ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів України забезпечує проведення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Правовий статус Кабінету Міністрів України, крім Конституції, визначається також Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року². Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у галузі земельних відносин.

Основні повноваження Кабінету Міністрів України щодо проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування передбачено ч. 1 ст. 20 Закону

¹ Сидор В. Д. Закріплення правового становища органів виконавчої влади як суб'єктів земельних правовідносин в земельному законодавстві України // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2010. Вип. 14, ч. 1. С. 179.

² Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII // Офіційний вісник України. 2014. № 20. Ст. 619.

України «Про Кабінет Міністрів України». Так, Кабінет Міністрів України: забезпечує розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм; здійснює в межах своїх повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі; приймає рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону праці та навколишнього природного середовища; координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм; забезпечує здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, приймає рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха.

Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому.

Детальний перелік *повноважень Кабінету Міністрів України в галузі земельних відносин* наводиться в ст. 6 Земельного кодексу. До повноважень уряду належить: розпорядження землями державної власності; реалізація державної політики у галузі використання та охорони земель; викуп земельних ділянок для суспільних потреб; координація проведення земельної реформи; розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм використання та охорони земель; організація ведення державного земельного кадастру, державного контролю за використанням і охороною земель та здійснення землеустрою; встановлення порядку проведення моніторингу земель; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону. Таким чином, Кабінет Міністрів України є носієм права територіального верховенства (державної влади), яке поширюється на всі землі незалежно від форми власності; наділений державно-владними повноваженнями; здійснює повноваження власника на землі в межах території України, які перебувають у дер-

жавній власності, і формально належить невизначеному колу осіб — всім громадянам України; забезпечує дотримання законності і правопорядку в земельних відносинах¹.

3.4. Повноваження центральних органів виконавчої влади спеціальної компетенції у галузі земельних відносин

Проведення земельних перетворень та вирішення актуальних проблем в галузі земельних ресурсів не можливе без ефективної системи органів державного управління в галузі земельних відносин. Органи виконавчої влади, реалізуючи свої владні повноваження в галузі земельних відносин, діють від імені держави на підставі нормативно-правових актів.

Земельний кодекс України встановлює повноваження центральних органів виконавчої влади, що здійснюють державне управління в галузі земельних відносин. При цьому законодавець вживає узагальнені назви: «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища»; «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин»; «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів»; «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі». Це обумовлено тим, що система центральних органів виконавчої влади не є стійкою і може змінювати свою назву та структуру.

Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, є *Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди)*, що діє на підставі Положення, затвердженого пос-

¹ Сидор В. Д. Закріплення правового становища органів виконавчої влади як суб'єктів земельних правовідносин в земельному законодавстві України // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2010. Вип. 14, ч. 1. С. 181.

тановою Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 року¹. Діяльність Мінприроди спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. До основних завдань Мінприроди в галузі земельних відносин належать забезпечення формування державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; збереження та використання екологічної мережі; організації, охорони та використання природно-заповідного фонду; державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів, відтворення та охорону земель.

До повноважень Мінприроди у галузі земельних відносин належить: а) участь у розробленні загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель; б) участь у формуванні державної політики в галузі охорони та раціонального використання земель; в) організація моніторингу земель; г) участь у розробці проектів нормативно-правових актів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів; ґ) здійснення державної екологічної експертизи землекористування; д) здійснення міжнародного співробітництва з питань охорони земель; є) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, є *Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики)*, що діє на підставі Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 року². До основних завдань Мінагрополітики в галузі земельних відносин належать формування та реалізація державної політики у сферах топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів.

До повноважень Мінагрополітики у сфері земельних відносин належать: а) здійснення нормативно-правового забезпе-

¹ Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 21 січ. 2015 р. № 32 // Офіційний вісник України. 2015. № 10. Ст. 266.

² Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 листоп. 2015 р. № 1119 // Офіційний вісник України. 2016. № 2. Ст. 68.

чення у сфері земельних відносин; б) забезпечення проведення земельної реформи; в) розробка та забезпечення реалізації загальнодержавних, регіональних програм використання та охорони земель; г) забезпечення здійснення землеустрою, моніторингу земель і державного контролю за використанням та охороною земель; ґ) забезпечення проведення державної експертизи документації із землеустрою у випадках та порядку, визначених законом, ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, охорони земель, реформування земельних відносин; д) розроблення економічного механізму регулювання земельних відносин; е) участь у розробленні заходів щодо розвитку ринку земель; є) міжнародне співробітництво в галузі земельних відносин; ж) вирішення інших питань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів є *Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція)*, що діє на підставі Положення, затвердженого указом Президента України від 13 квітня 2011 року¹. Діяльність Держекоінспекції спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра екології та природних ресурсів України.

До компетенції Держекоінспекції у галузі земельних відносин належить здійснення державного контролю за додержанням органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також іноземними юридичними особами вимог законодавства про використання та охорону земель щодо: консервації деградованих і малопродуктивних земель; збереження водно-болотних угідь; виконання екологічних вимог при наданні у власність і користування, в тому числі в оренду, земельних ділянок; здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами; додержання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель;

¹ Про Положення про Державну екологічну інспекцію в Україні: Указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 454/2011 // Офіційний вісник України. 2011. № 29. Ст. 1260.

установлення та використання водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, а також додержання режиму використання їх територій.

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі є *Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр)*, що дає на підставі Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року¹. Діяльність Держгеокадастру спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра аграрної політики та продовольства.

До повноважень Держгеокадастру у сфері земельних відносин, належить: внесення в установленому порядку пропозицій щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин; участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональних та місцевих програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, у проведенні моніторингу земель, територіальному плануванні; організація проведення робіт, пов'язаних із реалізацією земельної реформи; проведення відповідно до законодавства моніторингу земель та охорони земель; ведення та адміністрування Державного земельного кадастру; участь у державному регулюванні планування територій; проведення державної експертизи землепорядної документації; здійснення заходів щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, формування екомережі; розпорядження землями державної власності. *Також до повноважень (Держгеокадастру) належить* організація та здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, у тому числі за: веденням державного обліку і реєстрацією земель, достовірністю інформації про наявність та використання земель; виконанням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрун-

¹ Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2015 р. № 15 // Офіційний вісник України. 2015. № 7. Ст. 164.

ту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового покриву, своєчасним проведенням рекультивації порушених земель в обсягах, передбачених відповідним робочим проектом землеустрою; дотриманням вимог земельного законодавства при набутті права власності на земельні ділянки за договорами купівлі-продажу, міни, дарування, застави та іншими цивільно-правовими угодами; дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю; дотриманням правил, встановленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереженням захисних насаджень і межових знаків; проведенням землеустрою, виконанням заходів, передбачених проектами землеустрою, зокрема за дотриманням власниками та користувачами земельних ділянок вимог, визначених у проектах землеустрою; розміщенням, проектуванням, будівництвом та введенням в експлуатацію об'єктів, що негативно впливають або можуть вплинути на стан земель; здійсненням заходів, передбачених відповідними робочими проектами землеустрою, стосовно захисту земель від водної і вітрової ерозії, селів, підтоплення, заболочення, засолення, солонцювання, висушування, ущільнення та інших процесів, що призводять до погіршення стану земель, а також щодо недопущення власниками та користувачами земельних ділянок псування земель шляхом їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, заростання чагарниками, дрібноліссям та бур'янами; дотриманням строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язковим виконанням заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; дотриманням порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва; використанням земельних ділянок відповідно до цільового призначення; дотриманням вимог земельного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань передачі земель у власність та надання у користування, у тому числі в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах.

3.5. Повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим у галузі земельних відносин

Автономна Республіка Крим відповідно до ст. 133 Конституції України входить до складу системи адміністративно-територіального устрою України і згідно зі ст. 134 Конституції є невід'ємною частиною України. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року, затверджена Законом України від 23 грудня 1998 року¹, визначає правовий статус Автономної Республіки Крим як автономної територіальної структури у складі унітарної держави.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим згідно зі ст. 136 Конституції України та ст. 21 Конституції Автономної Республіки Крим є представницьким, а не законодавчим органом, що репрезентує інтереси громадян, загальні інтереси населення, територіальних громад, місцевого самоврядування, Автономної Республіки Крим у цілому і здійснює свої повноваження з метою сприяння і забезпечення реалізації їхніх прав і законних інтересів, а також вирішення питань збалансованого соціально-економічного, культурного та іншого розвитку Автономної Республіки Крим. Верховна Рада Автономної Республіки Крим вирішує питання, віднесені Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим і законами України до ведення Автономної Республіки Крим, за винятком тих, з яких рішення приймаються республіканським (місцевим) референдумом або Радою міністрів Автономної Республіки Крим та іншими органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим.

Загальні повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим встановлено в ст. 9 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» від 10 лютого 1998 року². Зокрема, до *відання Верховної Ради Автономної Республіки Крим належить*: затвердження програм Автономної Республіки Крим з питань раціонального природокористування, охорони довкілля згідно із загальнодержавними програмами, внесення змін до них і контроль за їх виконанням; вирішення питань адміністративно-територіального устрою відповідно до законодавства України;

¹ Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23 груд. 1998 р. № 350-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 5. Ст. 43.

² Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим: Закон України від 10 лют. 1998 р. № 90/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 29. Ст. 191.

визнання статусу місцевостей як курортів; встановлення зон санітарної охорони курортів; охорона і використання пам'яток історії; ініціювання введення надзвичайного стану і встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим чи в окремих її місцевостях; вирішення в межах повноважень, наданих Автономній Республіці Крим Конституцією і законами України, питань, що стосуються земельних відносин, використання природних ресурсів, розмірів плати за використання природних ресурсів, розмірів плати за користування ними; прийняття відповідно до законодавства України рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду Автономної Республіки Крим та інших територій, що підлягають особливій охороні, про оголошення природних та інших об'єктів, що мають історичну, культурну, екологічну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом.

Перелік повноважень *Верховної Ради Автономної Республіки Крим у галузі земельних відносин* передбачено у ст. 7 Земельного кодексу України. До повноважень ВР АРК на території республіки належить: а) розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад; б) забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель; в) погодження загальнодержавних програм використання та охорони земель, участь у їх реалізації в межах території Автономної Республіки Крим; г) затвердження та участь у реалізації республіканських програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель; д) координація діяльності районних і міських (міст республіканського значення) рад у галузі земельних відносин; е) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; є) координація здійснення контролю за використанням та охороною земель; ж) внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст; з) встановлення та зміна меж сіл, селищ, що не входять до складу відповідного району; и) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

3.6. Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим у галузі земельних відносин

Відповідно до Конституції України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим не входить до системи органів виконавчої влади, а тому її можна вважати особливим органом виконавчої влади, що поширює свою компетенцію на території Автономної Республіки Крим. Правовий статус Ради міністрів Автономної Республіки Крим визначається Законом України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» від 16 червня 2011 року¹. Відповідно до ст. 1 цього Закону, Рада міністрів Автономної Республіки Крим є урядом Автономної Республіки Крим. Рада міністрів Автономної Республіки Крим є вищим органом у системі органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим. Рада міністрів Автономної Республіки Крим здійснює виконавчу владу в Автономній Республіці Крим безпосередньо та через міністерства Автономної Республіки Крим, республіканські комітети Автономної Республіки Крим, інші органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, спрямовує та контролює діяльність таких органів.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим підзвітна та підконтрольна Кабінету Міністрів України з питань виконання нею державних функцій і повноважень. Кабінет Міністрів України заслуховує звіти Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим з питань виконання Радою міністрів Автономної Республіки Крим державних функцій і повноважень. Кабінет Міністрів України встановлює порядок участі Ради міністрів Автономної Республіки Крим та підвідомчих їй органів у виконанні загальнодержавних програм, інших заходів загальнодержавного значення.

Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим у галузі земельних відносин закріплено в ст. 16 Земельного кодексу України. Так, до повноважень належить: а) розпорядження землями державної власності; б) участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних і республіканських програм з питань використання та охорони земель; в) координація здійснення землеустрою і державного контролю за використанням та охороною земель; г) підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок; ґ) викуп земельних

¹ Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим: Закон України від 16 черв. 2011 р. № 3530-VI // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 2. Ст. 3.

ділянок для суспільних потреб у порядку, визначеному законом; д) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок; е) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Детальні повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим закріплені в Законі України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим». Відповідно до ст. 19 Закон України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», *повноваженнями Ради міністрів Автономної Республіки Крим у галузі землеустрою* є: забезпечення додержання законів та інших нормативно-правових актів з питань меліорації земель, здійснення на відповідній території контролю за використанням та охороною меліорованих земель; організація здійснення заходів щодо удосконалення співвідношення і розміщення земельних угідь, системи сівозмін, сінокосозмін і пасовищезмін; прийняття рішень щодо викупу земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для задоволення суспільних потреб в установленому законом порядку; ініціювання проведення державної експертизи землевпорядної документації; організація проведення на території Автономної Республіки Крим моніторингу земель відповідно до законодавства; затвердження землевпорядної документації відповідно до закону; здійснення контролю за використанням коштів, що надходять для відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва.

Згідно зі ст. 21 Закону «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», *повноваженнями Ради міністрів Автономної Республіки Крим у галузі водогосподарського будівництва і зрошуваного землеробства* є: забезпечення розвитку на території Автономної Республіки Крим зрошуваного землеробства і його високоефективного освоєння; організація та забезпечення контролю за здійсненням заходів щодо розвитку меліорації та покращення екологічного стану зрошуваних угідь; здійснення заходів щодо попередження шкідливої дії вод і ліквідації її наслідків, у тому числі протипаводкового захисту населених пунктів та земель.

Згідно зі ст. 22 Закону «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», *повноваженнями Ради міністрів Автономної Республіки Крим у курортно-рекреаційній та туристичній галузях* є: здійснення контролю за раціональним використанням

і охороною природних лікувальних ресурсів, природних територій курортів; внесення Верховній Раді Автономної Республіки Крим подання щодо оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення; затвердження режимів округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів місцевого значення, здійснення контролю за дотриманням таких режимів, проведенням санітарно-оздоровчих заходів; затвердження правил устрою та облаштування пляжів на водних об'єктах Автономної Республіки Крим.

Повноваженнями Ради міністрів Автономної Республіки Крим *у галузях архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, благоустрою*, відповідно до ст. 25 Закону «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», є: забезпечення розроблення регіональних правил забудови, схеми планування території Автономної Республіки Крим та її окремих частин; визначення території для задоволення містобудівних потреб; забезпечення проведення моніторингу забудови та іншого використання території Автономної Республіки Крим відповідно до закону.

Повноваженнями Ради міністрів Автономної Республіки Крим *у галузі охорони навколишнього природного середовища*, згідно зі ст. 25 Закону «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», є: виконання законодавства у галузі охорони навколишнього природного середовища, організація управління і контролю у зазначеній галузі відповідно до закону; забезпечення функціонування та розвитку системи моніторингу навколишнього природного середовища на території Автономної Республіки Крим; організація роботи з ліквідації екологічних наслідків аварій, залучення до її проведення підприємств, установ, організацій і громадян; внесення в установленому порядку пропозицій щодо оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду об'єктами загальнодержавного, місцевого значення; участь у розробленні та забезпеченні виконання схеми формування екологічної мережі Автономної Республіки Крим; 6) координація і здійснення контролю за провадженням органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим діяльності з охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів; інформування населення про надзвичайні екологічні ситуації, стан навколишнього природного середовища, а також заходи, що здійснюються для його поліпшення; здійснення заходів у сфері поводження з відходами відповідно

до закону. Таким чином, Рада міністрів Автономної Республіки Крим як орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим самостійно здійснює виконавчі функції та повноваження в галузі земельних ресурсів, що віднесені до ведення Автономної Республіки Крим Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим і законами України.

3.7. Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин

В Україні проводиться реформа децентралізації влади, суть якої полягає в передачі значних повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування є одним з найважливіших принципів конституційного ладу України. *Місцеве самоврядування в Україні* являє собою гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міст) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Органи місцевого самоврядування є владними структурами, що перебувають в постійній взаємодії з населенням. Вони несуть відповідальність за комплексний розвиток територій з точки зору максимально ефективного використання земельних ресурсів. При цьому управління землями територіальних громад необхідно здійснювати з урахуванням їх особливостей.

Система місцевого самоврядування включає територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи

місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законами України.

До повноважень обласних рад у галузі земельних відносин на території області, згідно зі ст. 8 Земельного кодексу, належить: розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад; забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель; погодження загальнодержавних програм використання та охорони земель, участь у їх реалізації на відповідній території; затвердження та участь у реалізації регіональних програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; організація землеустрою; внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст; встановлення та зміна меж сіл, селищ, що не входять до складу відповідного району, або у разі, якщо районна рада не утворена; вирішення земельних спорів; и) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

До повноважень Київської і Севастопольської міських рад у галузі земельних відносин на їх території, відповідно до ст. 9 Земельного кодексу, належить: розпорядження землями територіальної громади міста; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб; надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності; вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності; викуп земельних ділянок для суспільних потреб міста; д) припинення права користування земельними ділянками; прийняття рішення щодо звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади; встановлення та зміна меж сіл, селищ, районів у містах; організація землеустрою; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; здійснення контролю за використанням і охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства; обмеження, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог земельного законодавства; інформування населення щодо надання, вилучення (викупу) земельних ділянок; внесення у встановленому порядку пропозицій до Верховної Ради України щодо встановлення та зміни меж

міст; вирішення земельних спорів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

До повноважень районних рад у галузі земельних відносин на території району, згідно зі ст. 10 Земельного кодексу, належить: розпорядження землями на праві спільної власності відповідних територіальних громад; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; забезпечення реалізації державної політики в галузі охорони та використання земель; організація землеустрою та затвердження землепорядних проектів; внесення до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад пропозицій щодо встановлення і зміни меж районів, міст; вирішення земельних спорів; встановлення та зміна меж сіл, селищ, які входять до складу відповідного району; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Повноваження районних у містах рад у галузі земельних відносин, відповідно до ст. 11 Земельного кодексу, визначаються міськими радами. До повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст, згідно зі ст. 12 Земельного кодексу, належить: розпорядження землями територіальних громад; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб; надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності; вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності; викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст; організація землеустрою; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; є) здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, дотриманням земельного та екологічного законодавства; обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок; встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом; інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок; внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст; вирішення земельних спорів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

До повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належать: надання відомостей з Державного зе-

мельного кадастру відповідно до закону; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону. В сучасних умовах органам місцевого самоврядування необхідно зосередитись на аналізі всіх аспектів ефективності використання землі, збільшенні обсягів здачі в оренду земельних ділянок, введенні оподаткування на основі ринкової вартості землі, розвитку механізму зонування територій. Належна правова регламентація земельно-правової компетенції органів місцевого самоврядування тісно пов'язана з завданням підвищення ефективності їх діяльності, оскільки тільки чіткість у визначенні прав і обов'язків дозволить органам місцевого самоврядування ефективно виконувати свої функції в галузі земельних відносин¹.

Таким чином, *повноваження органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин* — це комплексний правовий інститут, що об'єднує публічно-правові норми, направлені на ефективне використання земель, що належать територіальним громадам на праві комунальної власності, земель в межах населених пунктів, а також забезпечує право органів місцевого самоврядування регулювати земельні відносини в інтересах місцевого населення. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин повинно здійснюватись з відповідним фінансово-економічним обґрунтуванням.

3.8. Повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин

Місцеві органи виконавчої влади відграють важливу роль в галузі земельних відносин, тісно взаємодіючи з органами місцевого самоврядування на відповідній території. Це дає можливість місцевим органам виконавчої влади успішно виконувати поставлені перед ними завдання в галузі забезпечення раціонального використання та комплексної охорони земель.

Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів України. Місцеві державні адміністрації та їх голови підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України у межах його

¹ Сидор В. Д. Правове регулювання земельних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні // Науковий вісник Чернівецького національного університету: зб. наук. пр. 2010. Вип. 550: Правознавство. С. 80.

повноважень. Кабінет Міністрів України одержує від місцевих державних адміністрацій інформацію про їх діяльність, регулярно заслуховує звіти голів державних адміністрацій з питань їх діяльності. Правовий статус місцевих державних адміністрацій в галузі земельних відносин регламентується Конституцією України, Земельним кодексом України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими нормативними актами. Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі.

До основних завдань місцевих державних адміністрацій в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці належить забезпечення: виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку; підготовки та виконання відповідних бюджетів; звіту про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодії з органами місцевого самоврядування; реалізації інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Місцеві державні адміністрації діють на засадах відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів. Детальний перелік *повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин* передбачено ст. 17 Земельного кодексу. Так, до повноважень місцевих органів виконавчої влади належить: розпорядження землями державної власності; участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм з питань використання та охорони земель; координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель; підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок; викуп земельних ділянок для суспільних потреб; підготовка висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст; здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, пов'язаних із

вилученням (викупом) земельних ділянок; координація діяльності державних органів земельних ресурсів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

В управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку. Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за використанням та охороною земель.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» в ст. 21 закріпив *повноваження в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля*. Відповідно до його положень, місцева державна адміністрація: розробляє та забезпечує виконання затверджених у встановленому законом порядку програм раціонального використання земель, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності; розпоряджається землями державної власності відповідно до закону; розробляє, подає на затвердження відповідної ради та забезпечує виконання регіональних екологічних програм; звітує перед відповідною радою про їх виконання; вносить до відповідних органів пропозиції щодо державних екологічних програм; вживає заходів до відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля підприємствами, установами, організаціями і громадянами; вносить пропозиції відповідним органам місцевого самоврядування щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; інформує населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються до його поліпшення; організовує роботу по ліквідації наслідків екологічних аварій, залучає до цих робіт підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян; вносить пропозиції в установленому законом порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля; погоджує документацію із землеустрою у випадках та порядку, визначених Земельним кодексом та Законом України «Про землеустрій» щодо відповідності зазначеної документації законодавству у сфері охорони навколишнього природного середовища. Таким чином, місцеві органи виконавчої влади здійснюють державне управління в галузі земельних відносин шляхом реалізації правових, організаційних та економічних заходів на відповідній території.

ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ

4.1. Основні ознаки і визначення поняття права власності на землю

Категорія власності займає центральне місце в системі соціальних відносин та визначає основи державного і суспільного устрою. Належність власності завжди була пов'язана з матеріальним буттям і наявністю влади. Відносини власності складають основу життєдіяльності будь-якого суспільства і матеріальну основу існування кожної людини. У соціальному житті відносини власності виступають як відносини між людьми в процесі привласнення ними матеріальних благ, встановлення стану їх привласненої належності, здійснення обміну ними, розподілу та споживання для задоволення матеріальних і духовних та інших потреб. Тому саме у соціальному походженні власності полягає її сутність, бо поза суспільством немає і відносин власності.

Особливе місце в системі відносин власності займає проблема власності на землю як споконвічна умова життєдіяльності, засобу існування та місця проживання людини і суспільства. Істотний вплив на специфіку правового регулювання відносин власності на землю здійснюють наступні фактори: земля є утвором природи, тобто створена без трудової участі людини і суспільних витрат; кількісно і якісно земля обмежена природним середовищем; просторові межі землі не відтворені та не можуть бути поширені шляхом виробництва; земля фізично нерухома і просторово не переміщувана; земля є екологічним й економічним об'єктом життєзабезпечення, життєдіяльності та місцеперебування людини і суспільства; у строго економічному розумінні земля не є товаром позаяк немає реальної вартості; земля є засобом виробництва в сільському і лісовому господарстві; при правильному використанні землі як засобу виробництва її продуктивні

сили не зменшуються, а зростають; відмова від використання земельних ресурсів не призводить до їх зношення, деградації або іншого стану непридатності; в результаті використання землі в якості просторово-територіального базису для здійснення виробничо-господарської діяльності її межі не змінюються; на земельних просторах розміщається й облаштовується держава тощо.

Врахування у законодавстві наведених обставин природного походження і фактичного стану землі як природного об'єкта, а також її соціальне, екологічне та економічне значення, суттєво впливає на юридичне оформлення відносин власності на землю, забезпечує її раціональне використання та ефективну охорону. У цьому зв'язку питання права власності на землю вимагають глибокого осмислення закономірностей функціонування цієї унікальної матерії, пізнання сталих соціальних традицій користування нею та усвідомлення широкого кола суспільних відносин, пов'язаних з використанням, охороною і відтворенням земельних ресурсів¹.

У вітчизняній і зарубіжній науковій літературі проблеми власності є досить глибоко і різноманітно дослідженими. Проте вони дотеперішнього часу залишаються найбільш дискусійними й активно обговорюваними. При цьому як наукова категорія власність розглядається в економічному і юридичному розумінні, хоча вона має і свій філософський, психологічний, культурологічний, соціологічний, морально-етичний та інші аспекти². Тому її реальний зміст не може бути вичерпано дослідженням тільки економічних і юридичних сторін суспільних відносин власності, хоча економічний та юридичний зміст відносин власності є основним.

В економічному розумінні визначення власності як привласнення (присвоєння) індивідом предметів природи і, перш за все, освоєння землі у певній суспільній формі³ у вітчизняній літера-

¹ Гавриш Н. С. Використання, відтворення та охорона ґрунтів в Україні: теоретико-правові аспекти: монографія. Одеса: Юрид. літ., 2016. 396 с.

² Костяшкін І. О. Правове забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні: монографія. Хмельницький: Хмельн. ун-т упр. та права, 2016. 429 с.

³ Слід зазначити, що у відносинах власності на землю категорія привласнення не зовсім адекватно відображає їх зміст. Воно є зручним для майнових відносин власності тому, що можна привласнювати предмети, речі, результати праці тощо. Привласнювати можна також те, що від'ємне від землі, проте саму землю привласнювати (присвоювати) неможливо. Її можна обробляти, освоювати, забудовувати, відвойовувати, захоплювати, і на цій основі привласнювати її природні цінності, присвоювати корисні властивості та відповідні ресурси.

турі є широко визнаним. Розповсюдженням у нашій літературі є також зауваження класиків марксизму про те, що «ні про яке виробництво, а стало бути, ні про яке суспільство, не може бути мови там, де не існує ніякої форми власності...»¹. При усій непопулярності у сучасному українському суспільстві зазначеного вчення про відносини власності наведені визначення задовольняють умовам приналежності та використання земельних ресурсів.

Економічне вчення про власність пов'язано із статикою або привласненням станом землі та інших об'єктів природи та динамікою або процесом привласнення шляхом освоєння земель, їх обробки та інших способів використання земельних ресурсів, що є необхідною умовою існування людини і суспільства. Такі процеси завжди здійснювалися і будуть здійснюватися у певній суспільній формі в залежності від сформованих економічних умов, які існують в суспільстві. Економічні відносини власності являють собою визначену суспільну форму, у межах якої відбувається привласнення людиною або суспільством предметів природи. Тому власність як економічна категорія є найбільш ефективним і гарантованим способом реалізації економічних інтересів громадян, їх об'єднань та суспільства в цілому, і, преш за все, за допомогою використання земельних ресурсів як основного національного багатства країни.

В юридичному розумінні власність на земельні ресурси являє собою результат закріплення суспільних відносин власності у правових нормах. При цьому характер і зміст юридичних норм про право власності на землю визначається економічними відносинами власності в суспільстві. За своєю сутністю право власності на землю є правом на привласнення її багатств. Тут мають місце не відносини індивіда до конкретної земельної ділянки, а визначені суспільні відносини між людьми, що складаються в процесі привласнення ними природних багатств землі.

За своїм юридичним змістом право власності на землю є надання фізичним та юридичним особам, територіальним громадам і державі в особі їх органів від імені й в інтересах місцевих і регіональних спільнот та усього суспільства у межах, визначених законом, можливостей володіння, користування та розпоря-

Однак, приймаючи до уваги усталене визначення власності як привласнення, відносини власності на землю також прийнято розглядати через категорію привласнення (присвоєння).

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Критика политической экономии. Т. 46, ч. 1. С. 24.

дження земельними ділянками для задоволення своїх потреб та реалізації певних інтересів. У такому розумінні право власності стосовно майнових відносин впливає із ч. 1 ст. 316 Цивільного кодексу України¹, відповідно до якої правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб.

Проте земля та інші об'єкти природного походження у строго економічному і правовому розумінні не є майном, у зв'язку з чим вони у законодавчому порядку відокремлені від системи майнових відносин. Адже на відміну від товарно-матеріальних цінностей землю ніхто не створював, а тому вона не має реальної вартості. Встановлювана нормативна оцінка землі є не чим іншим, як капіталізованою рентою. Так, продаючи земельну ділянку, її власник продає право на ренту, а покупець набуває право на одержання доходів від використання земельної ділянки.

У зв'язку з цими та іншими особливостями земельної власності у правовій літературі сформувався широкий спектр думок щодо обґрунтованості її законодавчого закріплення у традиційно цивілістичному розумінні. Полярність таких думок охоплює ствердження від необхідності закріплення права власності на землю у «виключній» формі до заперечення права земельної власності та визнання землі та інших природних багатств суспільним надбанням². З нашої точки зору, найбільш прийнятним є віднесення земельних ресурсів та інших природних об'єктів до категорії народного надбання³, бо вони є основним багатством народу, успадкованим від попередніх поколінь, та мають передаватись наступним поколінням національної спільноти у покращеному стані.

У вітчизняному законодавстві склалася і діє широка сукупність чи система правових норм, що регулюють відносини власності на землю й інші природні ресурси. В цих нормах об'єктивно закріплена належність землі на праві власності, умови і порядок надання земельних ділянок у власність, способи охорони і захисту права власності на землю тощо. Вони одержали своє закріп-

¹ Цивільний кодекс України: від 16 січ. 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40. Ст. 356.

² Бринчук М. М. Экологическое право: учебник / под ред. М. М. Бринчук. Изд. 2-е. Москва: Юрист, 2003. С. 165—170.

³ Каракаш И. И. Народное достояние или право собственности на природные ресурсы: материалы «круглого стола» // Юридический вестник. 1999. № 1. С. 84—85.

лення в конституційних нормах, нормах цивільного і земельного законодавства та багатьох інших нормах чинного законодавства. Так, згідно зі ст. 13 Конституції України, земля й інші природні об'єкти та їх ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу. Від імені народу права власника на природні об'єкти здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. За ч. 2 ст. 78 Земельного кодексу право власності на землю набувається та реалізується на підставі Конституції, Земельного кодексу, а також інших законів, що приймаються відповідно до них. Такі норми утворюють інститут права власності на землю в його об'єктивному правовому змісті. З цього випливає, що *право земельної власності в об'єктивному розумінні являє собою систематизовану сукупність правових норм, які закріплюють, регламентують та охороняють відносини власності на землю в державі.*

На підставі норм права власності на землю в об'єктивному змісті закріплюються конкретні правові можливості та визначаються межі юридичної влади власників земельних ділянок стосовно інших суб'єктів права, які не є їх власниками. Вони представлені у виді правомочностей, що дозволяють власникові використовувати земельні ділянки вільно за своїм розсудом та своєю владою для задоволення своїх потреб та інтересів, які складають право власності на землю в суб'єктивному розумінні. Так, відповідно до ч. 1 ст. 319 Цивільного кодексу, власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд.

Визначення змісту права земельної власності через правомочності його суб'єкта передбачено й в Земельному кодексі. Так, відповідно до ч. 1 ст. 78 кодифікованого земельного закону, право власності на землю — це право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками. Таким чином, *право власності на землю в суб'єктивному розумінні являє собою систематизовану сукупність правових норм, які регулюють відносини щодо володіння, користування і розпорядження земельними ділянками їх власниками за своїм розсудом для задоволення своїх матеріальних потреб та реалізації інших інтересів.*

Виходячи з трактування економічного змісту власності на землю як освоєння природного об'єкта та привласнення його природних якостей і приймаючи до уваги наведені формулюван-

ня права власності в об'єктивному і суб'єктивному розумінні, можна сформулювати загальне поняття права земельної власності. Отже, *право земельної власності як можливість використання корисних властивостей та привласнення природних багатств землі являє собою систему правових норм, що закріплюють, регламентують і охороняють відносини власності на землю та регулюють відносини володіння, користування і розпорядження земельними ділянками їх власниками на свій розсуд для задоволення своїх матеріальних потреб і реалізації інших інтересів*. Запропоноване загальне визначення права земельної власності охоплює його основні ознаки та найбільш характерні риси, закріплені у чинному законодавстві.

4.2. Земля як об'єкт права власності

У повсякденному і науковому застосуванні поняття «земля» вживається у різних значеннях. Терміном «земля» користуються для позначення складової планетарної системи, відособленої планети, космічної матерії, земної кулі, поверхневої площі, рельєфу земної суші та природного ландшафту, територіального простору і території держави, визначеної місцевості та місця проживання, опорного ґрунту, ґрунтового шару та частини земної кори, засобу господарського використання і просторового базису, природного об'єкта і складової частини навколишнього природного середовища тощо. Вказані позначення землі із різноманітним змістом зустрічаються і в нормативних документах. Так, відповідно до Міждержавного стандарту¹, земля — це важливіша частина навколишнього природного середовища, що характеризується простором, рельєфом, кліматом, ґрунтовим шаром, рослинністю, надрами і водами, яка є головним засобом виробництва в сільському та лісовому господарстві, а також просторовим базисом для розміщення підприємств і організацій усіх галузей народного господарства. Наведене поняття землі охоплює її основні знаки у якості інтегрованого природного об'єкта, що складається з багатьох природних компонентів, має відповідне господарське значення та виступає територіальним просторовим базисом.

Найбільш уживане юридичне позначення землі у вітчизняному законодавстві зводиться до її поверхні, що виступає в якості

¹ Міждержавний стандарт 26640-85 від 28 жовтня 1985 року. Землі: терміни та визначення. Введений в дію з 1 січня 1987 року.

природного ресурсу, територіального базису та засобу виробництва. Це пояснюється тим, що саме верхній шар землі виконує поселенські, економічні, екологічні, комунально-побутові, соціально-культурні, лікувально-оздоровчі та інші життєзабезпечуючі функції для людини і суспільства. Поселенська функція земної поверхні забезпечує розселення і життєдіяльність населення країни зі створенням міст, селищ, сіл та інших населених пунктів. Економічна функція землі в основному зводиться до використання її ґрунтового шару як основного засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві та просторового операційного базису для розміщення об'єктів господарювання у різних галузях національної економіки, взведення будинків і споруджень комунально-побутового і соціально-культурного призначення, закладення комунікацій, створення соціальної інфраструктури тощо. Екологічна функція земної поверхні полягає в забезпеченні взаємозв'язку органічної та неорганічної матерії, поглинанні утвореної вуглекислоти, переробки і знешкодження різноманітних шкідливих речовин тощо.

У діючому земельному законодавстві земля як об'єкт правового регулювання також вживається в декількох значеннях. Так, відповідно до ч. 3 ст. 2 Земельного кодексу, об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї). Із цього випливає, що землі в межах території країни є об'єктами земельних відносин і до виділення конкретних земельних ділянок та визначення прав на них. У свою чергу відособлені земельні ділянки та права на них є самостійними об'єктами земельних відносин. Разом з цим, згідно із вказаною нормою Земельного кодексу, земельні відносини — це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею, хоча зрозуміло, що суспільні земельні відносини не вичерпуються лише відносинами володіння, користування та розпорядження землями.

Більш визначеним у кодифікованому земельному законі є позначення земельної ділянки як об'єкта права власності. Так, відповідно до ст. 79 Земельного кодексу, земельна ділянка — це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. У наведеному визначенні землі як об'єкта права власності має місце позначення землі на диференційованому рівні, тобто на рівні конкретної земельної ділянки.

Важливою ознакою земельної ділянки як об'єкта права власності є її позначення за місцем розташування та розміром площі у складі однієї з численних категорій земельного фонду країни. Без такого відокремлення є неможливим встановлення права власності на земельну ділянку. Відокремлення земельної ділянки здійснюється шляхом встановлення її меж відповідно до затвердженого проекту відведення в порядку проведення землеустрою. Межі ділянки фіксуються в планах відводу і виносяться в натуру з позначенням на місцевості, після чого визначається розмір площі земельної ділянки.

Суттєву роль у відокремленні земельної ділянки відіграє юридична ознака, тобто законодавче закріплення прав щодо неї. Визначення правового титулу належності земельної ділянки конкретній особі та закріплення її прав щодо неї виступають як критерії відокремлення земельної ділянки. Юридична ознака земельної власності є особливо важливою в сучасних умовах придання стабільності земельним відносинам та досягнення сталого земельного ладу в країні.

Відповідно до ч. 2 ст. 79 Земельного кодексу, право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться, якщо інше не встановлено законом та не порушує прав інших осіб. Наведене положення цілком узгоджується, по-перше, зі ст. 14 Конституції України про те, що право власності на землю не лише набувається і реалізується відповідно до закону, а і може змінюватися також за вимогами, встановленими законом, а, по-друге, відповідає ст. 41 Конституції про те, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Слід зазначити, що стосовно земельної правооб'єктності ґрунтового шару земної поверхні, розташованого над надрами землі, не виникає особливих складностей. Проте деякі ускладнення виникають при визначенні правооб'єктності водних та лісових ресурсів, а також багаторічних насаджень дикоростучого і культурного походження, що розташовані на земельній ділянці. Відомо, що за загальними вимогами чинного поресурсового законодавства вони є відповідними об'єктами водного, лісового, флористичного, аграрного чи цивільного законодавства. Тут має місце певна комплексність, що природно властиве земельній ділянці й саме

у такому складі вона визнається як об'єкт права власності в земельному законодавстві. Одночасно слід зауважити, що ознаки водних, лісових, рослинних та інших природних об'єктів визначені у відповідних галузях природноресурсового законодавства. У зв'язку з цим виокремлення вказаних природних об'єктів від земельної ділянки як об'єкта права земельної власності є можливим лише на правовому рівні¹.

Дещо інша ситуація стосовно правооб'єктності земельної ділянки складається при визначенні її надповерхневого і підповерхневого простору. Так, згідно із ч. 3 ст. 79 Земельного кодексу, право власності на земельну ділянку розповсюджується на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд. Хоча закон у зазначених випадках обмежує правооб'єктність ділянки землі зведенням житлових та виробничих будівель і споруд, все ж не виключається можливість поширення прав на земельну ділянку, що охоплюватиме частину повітряного або підземного простору. Це може мати місце, наприклад, при спорудженні аеропорту чи метрополітену з обмеженням прав землевласників щодо зведення відповідних будівель і споруд.

Варто також звернути деяку пріоритетність сучасного земельного законодавства стосовно інших галузей природноресурсового права, у тому числі відносно закріплення права власності на об'єкти природного походження. Вона передбачена у ч. 2 ст. 3 Земельного кодексу, відповідно до якої земельні відносини, що виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу та атмосферного повітря, регулюються Земельним кодексом і нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать вказаному кодексу. Наведене положення у певній мірі змінює раніше закріплену самостійну правооб'єктність інших природних багатств на рівні конкретної земельної ділянки, як об'єкта права власності.

У цьому зв'язку суттєвого значення набувають законодавчі вимоги щодо формування правооб'єктності конкретної земельної ділянки. Згідно зі ст. 79-1 чинного Земельного кодексу, формування земельної ділянки полягає у її визначенні як об'єкта

¹ Каракаш И. И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине: науч.-практ. пособие. Киев: Истина, 2004. 216 с.

цивільних прав¹. Формування земельної ділянки передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру.

Формування земельних ділянок здійснюється: у порядку відведення земельних ділянок із земель державної та комунальної власності; шляхом поділу чи об'єднання раніше сформованих земельних ділянок; шляхом визначення меж земельних ділянок державної чи комунальної власності за проектами землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, проектами землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб, проектами землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій; шляхом інвентаризації земель державної чи комунальної власності у випадках, передбачених законом; за проектами землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв).

Сформовані земельні ділянки підлягають державній реєстрації у Державному земельному кадастрі. Земельна ділянка вважається сформованою з моменту присвоєння їй кадастрового номера. Формування земельних ділянок в основному здійснюється за проектами землеустрою щодо відведення земельних ділянок. Отже відвідний порядок надання земельних ділянок у власність чи користування у чинному земельному законодавстві зберігається.

Проте у чинному Земельному кодексі передбачені окремі випадки, коли формування правооб'єктності конкретних земельних ділянок здійснюється у спрощеному порядку, тобто за технічною документацією із землеустрою. Так, відповідно до ч. 6 та ч. 7 ст. 79-1 Земельного кодексу, формування земельних ділянок шляхом поділу та об'єднання раніше сформованих земельних ділянок, які перебувають у власності або користуванні, без зміни їх цільового призначення здійснюються за технічною документацією із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок. Внесення в натуру (на місцевість) меж сформованої

¹ Не зовсім послідовною є логіка законодавця щодо формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав, що закріплено у ст. 79-1 чинного Земельного кодексу. По-перше, складається ситуація, коли у земельному законодавстві закріплюється об'єкт цивільних прав, тобто встановлюється цивільно-правова правооб'єктність земельної ділянки, що є об'єктом земельного права. По-друге, у наведеній статті йдеться виключно про земельно-правові норми з посиланням на відповідні акти земельного законодавства. Така непослідовність законодавця не сприяє дотриманню ані вимог цивільного законодавства, ані положень земельного законодавства. Оптимальним виправленням такої законодавчої алогічності може стати заміна терміна «цивільних» на термін «земельних».

земельної ділянки до її державної реєстрації здійснюється за документацією із землеустрою, яка стала підставою для її формування. У разі встановлення (відновлення) меж земельних ділянок за їх фактичним використанням у зв'язку з неможливістю виявлення дійсних меж формування нових земельних ділянок не здійснюється, а зміни до відомостей про межі земельних ділянок вносяться до Державного земельного кадастру.

Земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування (крім випадків суборенди та сервітуту щодо частин земельних ділянок) та державної реєстрації права власності на неї. Державна реєстрація речових прав на земельні ділянки здійснюється після державної реєстрації земельних ділянок у Державному земельному кадастрі. Державна реєстрація прав суборенди та сервітуту, які поширюються на частину земельної ділянки, здійснюється після внесення відомостей про таку частину до Державного земельного кадастру. Межі суміжних земельних ділянок приватної власності можуть бути змінені їх власниками без формування нових земельних ділянок за технічною документацією із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості).

Таким чином, земля у якості об'єкта права власності може розглядатись у різних аспектах, зокрема, об'єкта землеустрою, об'єкта охорони і захисту прав землевласників, об'єкта відшкодування заподіяних збитків власникам землі тощо. Проте правооб'єктність землі зводиться до правооб'єктності конкретної земельної ділянки як частини земної поверхні з установленими межами за місцем розташування та визначеними щодо неї правами, встановленими чинним земельним законодавством.

4.3. Суб'єкти права власності на землю

Термінами «суб'єкт права» в загальнотеоретичному правознавстві та «суб'єкт права власності» у галузево-правовому розумінні прийнято позначати учасників відповідних правовідносин. Проблеми суб'єктів права, так само як і суб'єктів права власності, є досить дослідженими в юридичній літературі, зокрема, у цивілістичних наукових працях. Визнаючи принципове значення цивільно-правових досліджень багатьох ознак суб'єктів права власності, все ж варто звернути увагу на те, що особливості земельної правосуб'єктності не одержали належного висвітлен-

ня у вітчизняній правовій літературі. Це пояснюється тим, що дослідження суб'єктів права власності на землю обмежувалися викладенням тільки правосуб'єктності держави, бо попередня система законодавства тривалий час не допускала інших учасників правовідносин до кола суб'єктів права власності на землю.

У більш загальному прояві земельна правосуб'єктність являє собою здатність бути учасником суспільних земельних відносин. Звідси *земельна власницька правосуб'єктність — це здатність бути учасником відносин власності на земельні об'єкти*. Безумовно, визначення суб'єктів права власності як учасників відповідних відносин на землю тісно пов'язано з поняттями правоздатність та дієздатність. При цьому земельна правоздатність означає здатність мати права і приймати на себе обов'язки щодо землі як до частини земної поверхні та природного ландшафту, засобу господарювання і просторового базису. Земельна дієздатність — це здатність своїми діями набувати суб'єктивні права та виконувати юридичні обов'язки щодо конкретної земельної ділянки.

Однак земельне законодавство не передбачає загальних вимог, якими мають володіти суб'єкти земельних відносин, наприклад, для придбання конкретної земельної ділянки. Вони передбачені в цивільному законодавстві й сформульовані у цивільно-правових визначеннях правоздатності, дієздатності та правосуб'єктності. Земельне законодавство сприймає ці правові категорії та поширює їх, наприклад, до фізичних і юридичних осіб, визнаючи їх суб'єктами права власності на землю. Так, право власності на землю мають фізичні та юридичні особи, які володіють правоздатністю за чинним українським законодавством.

Здійснення фізичними та юридичними особами передбачених правомочностей щодо реалізації права власності на конкретну земельну ділянку відбувається на підставі загальноцивільної дієздатності. Правомочності суб'єктів права власності на землю, у передбачених законом випадках, можуть здійснюватися їхніми законними представниками або уповноваженими особами. Таке уповноважене представництво у земельних відносинах здійснюється в порядку і в межах, передбачених нормами цивільного права.

У цьому зв'язку цікавим є постановка питання щодо обґрунтованості застосування цивілістичної категорії правосуб'єктності до земельних відносин, зокрема, наскільки загальноцивільстична правосуб'єктність придатна для визначення земельно-власниць-

кої правосуб'єктності. Безумовно, її юридична сторона полягає в законодавчому визнанні можливостей суб'єктів права брати участь у суспільних відносинах власності на земельні багатства країни. Інакше кажучи, це узаконення їхньої участі у відносинах власності на землю, що усуває індивідуальне, групове чи корпоративне свавілля, та доведення її до рівня загальновизнаного в законодавчому порядку на усій території держави.

Крім виробничо-господарського використання землі як засобу виробництва, вона являє собою життєзабезпечуюче просторове середовище і є умовою підтримки життєдіяльності людини і суспільства. Тому її використання ґрунтується не тільки на власницькій правосуб'єктності, а й на природних потребах людини та публічних інтересах суспільства, незалежно від їхнього законодавчого визнання і юридичного закріплення державою у прийнятих нею законодавчих актах. Саме в нормативно-правових актах природні потреби та публічні інтереси оформляються у формі вольових проявів. Тому здатності суб'єктів права земельної власності, які не повною мірою охоплені юридичною стороною земельної правосуб'єктності, субсидіарно доповнюються загальноцивілістичним змістом правосуб'єктності у відносинах власності як найбільш врегульованою правовою категорією.

Разом з тим земельне законодавство передбачає деякі спеціальні вимоги щодо суб'єктів права власності на землю. Так, відповідно до ст. 130 Земельного кодексу, покупцями земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва можуть бути громадяни України, які мають сільськогосподарську освіту або досвід роботи у сільському господарстві чи займаються веденням товарного сільськогосподарського виробництва, а також вітчизняні юридичні особи, установчими документами яких передбачено ведення сільськогосподарського виробництва. Такі земельно-правові вимоги не є заходами обмеження праводієздатності громадян чи підприємств як суб'єктів права земельної власності, а відносяться до фактичного складу земельних правовідносин щодо придбання земельних ділянок для їх використання в спеціальних цілях.

Відповідно до ст. 80 Земельного кодексу, суб'єктами права власності на землю є: громадяни та юридичні особи — на землі приватної власності; територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, — на землі комунальної власності; держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, — на землі

державної власності. У наведеній земельно-правовій нормі визначено не тільки коло суб'єктів права земельної власності, а й об'єкти права власності із закріпленням способів реалізації територіальними громадами та державою своїх власницьких правомочностей. Останнє пов'язано з тим, що держава, а в переважній більшості випадків і територіальні громади, не можуть безпосередньо здійснювати свої правомочності власників землі.

Однак наведений перелік суб'єктів права власності на землю за українським законодавством не є вичерпним. Згідно з ч. 1 ст. 13 Конституції України таким суб'єктом визнається український народ, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. У зв'язку з цим тепер ч. 1 ст. 318 Цивільного кодексу, поряд з іншими учасниками цивільних відносин, прямо визнає суб'єктом права власності Український народ¹. Чинне земельне законодавство нерідко вказує і на інших суб'єктів права власності на землю, наприклад, на іноземних фізичних та юридичних осіб, а також на іноземні держави і міжнародні організації.

Попереднє земельне законодавство, що визначало коло вітчизняних суб'єктів права земельної власності, пов'язувало з ними існування відповідних форм власності на землю. У нині діючому Земельному кодексі, так само як і в Основному Законі країни, ніде не згадується про форми земельної власності. Відповідно до ч. 3 ст. 78 Земельного кодексу, земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності. Сама послідовність їх закріплення та законодавча регламентація дозволяють говорити про пріоритетність приватної власності на землю над комунальною та державною земельною власністю. Слід зазначити, що заміна пріоритету громадського землекористування на пріоритетність приватної власності на землю у даний час відбулася не тільки на правовому, а і на фактичному рівні.

¹ У фундаментальному монографічному дослідженні В. В. Носіка представлено всебічний аналіз і різні аспекти прояву правосуб'єктності Українського народу на землю. Див.: Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

4.4. Право приватної власності на землю

Вперше у новітній законодавчій історії України право приватної власності на землю було передбачено в Законі України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 року¹. На цій підставі право громадян на довічне спадкове володіння земельними ділянками, закріплене в Земельному кодексі Української РСР від 18 грудня 1990 року², у його наступній редакції від 13 березня 1992 року³ було перетворено на право приватної власності громадян на землю. У нині діючому Земельному кодексі право приватної земельної власності одержало подальший розвиток і тепер охоплює не тільки громадян України як фізичних осіб, а й юридичних осіб, заснованих громадянами або створених вітчизняними підприємствами, установами і організаціями недержавної та комунальної власності.

Поряд з цим варто зазначити, що поширення права приватної власності на землю до юридичних осіб приватної власності не завжди є прийнятним і не в усіх випадках узгоджується з цивільним і господарським законодавством. Наведена обставина стала підставою для відособленої регламентації у кодифікованому земельному законі права приватної власності на землю громадян та юридичних осіб. Набуття права приватної власності на земельні ділянки громадянами має свої правові засади. Згідно зі ст. 81 Земельного кодексу, громадяни України набувають права власності на земельні ділянки на підставі: придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни та іншими цивільно-правовими угодами; безоплатної передачі із земель державної і комунальної власності; приватизації земельних ділянок, що були раніше надані їм у користування; прийняття спадщини; виділення в натурі (на місцевості) належної їм земельної частки (паю).

¹ Про форми власності на землю: Закон України від 30 січ. 1992 р. № 2073-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 18. Ст. 225. Закон втратив чинність на підставі Закону від 11 грудня 2003 року № 1377-IV // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 15. Ст. 228.

² Земельний кодекс України: від 18 груд. 1990 р. № 561-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 10. Ст. 98. Кодекс втратив чинність з 1 січня 2002 року у зв'язку з введенням в дію Земельного кодексу від 25 жовтня 2001 року.

³ Земельний кодекс України: в ред. від 13 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 25. Ст. 354. Вказана редакція Земельного кодексу втратила чинність з 1 січня 2002 року на підставі введення у дію чинного Земельного кодексу від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3. Ст. 27.

Придбання громадянами права приватної власності на землю за цивільно-правовими угодами, які передбачені у Земельному кодексі, може мати місце, наприклад, за договором краплі-продажу щодо придбання земельних ділянок державної чи комунальної власності (ст. 127), за договорами дарування чи обміну земельних ділянок або їх успадкування за законом чи заповітом (ст. 131), обов'язкового продажу земельних ділянок державної або комунальної власності на конкурентних засадах (ст. 134). До інших цивільно-правових підстав придбання права приватної власності на землю можна віднести, наприклад, перехід права власності на земельну ділянку у разі набуття права на жилий будинок, будівлю або споруду, зокрема, на підставі укладання договору довічного утримання (ст. 120) та іншими угодами¹. При цьому порядок укладення та основні умови договору довічного утримання (догляду) передбачені у главі 57 Цивільного кодексу.

Законом України від 27 квітня 2007 року² чинний Земельний кодекс доповнений ще одним видом цивільно-правового договору як підставою для придбання земельної ділянки, яким є договір ренти. Майнові рентні відносини врегульовані у главі 56 Цивільного кодексу. Відповідно до його ст. 731, за договором ренти одна сторона (одержувач ренти) передає другій стороні (платникові ренти) у власність майно, а платник ренти взамін цього зобов'язується періодично виплачувати одержувачеві ренту у формі певної грошової суми або в іншій формі. Договором ренти може бути встановлений обов'язок виплачувати ренту безстроково (безстрокова рента) або протягом певного строку. За ст. 732 Цивільного кодексу договір ренти укладається у письмовій формі і підлягає нотаріальному посвідченню, а договір про передачу нерухомого майна під виплату ренти підлягає державній реєстрації.

Забезпечення виконання рентного договору може здійснюватися шляхом передачі земельної ділянки. Так, за ст. 734 Цивільного кодексу договором ренти може бути встановлено, що одержувач ренти передає майно у власність платника ренти за плату або безоплатно. Якщо договором ренти встановлено, що одержувач ренти передає майно у власність платника ренти за плату, до

¹ Глотова О. В. Правове регулювання угод із земельними ділянками в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2008. 254 с.

² Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України: Закон України від 27 квіт. 2007 р. № 997-V // Відомості Верховної Ради України. 2007. № 33. Ст. 440.

відносин сторін щодо передачі майна застосовуються загальні положення про купівлю-продаж, а якщо майно передається безоплатно, — положення про договір дарування, якщо це не суперечить суті договору ренти. У ст. 734 Цивільного кодексу передбачено, що у разі передачі під виплату ренти земельної ділянки або іншого нерухомого майна одержувач ренти набуває право застави на це майно. Платник ренти має право відчужувати майно, передане йому під виплату ренти, лише за згодою одержувача ренти. У разі відчуження нерухомого майна іншій особі до неї переходять обов'язки платника ренти.

За чинним Земельним кодексом безоплатна передача громадянам земельних ділянок у приватну власність із земель державної та комунальної власності може здійснюватися, наприклад, при приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій (ст. 25), при визначенні місця розташування земельних ділянок громадян у випадках ліквідації сільськогосподарських підприємств, установ і організацій (ст. 29) або розподілу несільськогосподарських угідь при ліквідації таких підприємств (ст. 30). Безоплатна передача земельної ділянки у приватну власність громадянина може мати місце за давниною користування нею, тобто на підставі набувальної давності (ст. 119).

Приватизація земельних ділянок, що були раніше надані громадянам у користування, як засада придбання права приватної власності на землю за Земельним кодексом може реалізовуватися при одержанні земельних ділянок членами фермерських господарств (ст. 32). Придбання права власності громадянами на раніше надані їм земельні ділянки у користування, наприклад, для ведення особистих підсобних господарств, передбачено й у п. 6 Перехідних положень Земельного кодексу.

Громадяни України можуть набувати право приватної власності на земельні ділянки на зазначених засадах для утворення фермерського господарства (ст. 31), ведення особистого селянського господарства (ст. 33), заняття садівництвом (ст. 35), будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і гаражного будівництва (ст. 40), дачного будівництва (ст. 51) та інших цілей. Проте наведений перелік видів приватного землеволодіння у кодифікованому земельному законі не є вичерпним, позаяк використання земельних ресурсів на підставі права приватної власності передбачено по суті на всіх категоріях земель.

У чинному Земельному кодексі право приватної власності на землю юридичних осіб одержало специфічне закріплення. Згідно із ст. 82 Земельного кодексу, юридичні особи, засновані громадянами України або вітчизняними юридичними особами, можуть набувати у власність земельні ділянки для здійснення підприємницької діяльності. Отже, основною метою придбання земельних ділянок зазначеними юридичними особами є здійснення підприємницької діяльності.

Правова природа приватної власності на земельні ділянки юридичних осіб, заснованих вітчизняними громадянами або підприємствами приватної власності, не викликає сумнівів. Однак, виходячи зі строго текстуального змісту наведеної земельно-правової норми, приватними власниками землі можуть бути не тільки юридичні особи недержавної чи некомунальної власності, а й підприємства державної та комунальної власності, бо вони також є юридичними особами України. Важко уявити собі ситуацію, коли державне чи комунальне підприємство, яке на законних підставах набуває, наприклад, земельну ділянку приватної власності для підприємницької діяльності, така ділянка становиться приватною власністю державного або комунального підприємства.

Приймаючи до уваги, що для юридичних осіб державної та комунальної власності в Земельному кодексі збережений інститут права постійного землекористування, придбання ними земельних ділянок у приватну власність не мінуючи призведе до становлення змішаної державно-приватної чи комунально-приватної земельної власності. Теоретично можна припустити, що поряд із землями державної або комунальної власності, наданими відповідним підприємствам у постійне користування, останніми викупаються земельні ділянки приватної власності громадян. Проте чинне земельне законодавство не передбачає для державних та комунальних підприємств приватновласницької підстави використання земельних ресурсів. Навіть ст. 8 Закону України «Про державно-приватне партнерство»¹, яка допускає використання земельних ділянок державної та комунальної власності для здійснення державно-приватного партнерства на договірних засадах, не передбачає участі у такій діяльності державних і комунальних підприємств в якості юридичних осіб. У зв'язку з цим у даний час навряд чи може виникати й існувати публіч-

¹ Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 524.

но-приватна власність на землю як на рівні держави та територіальної громади, так і на рівні юридичних осіб публічної та приватної власності.

Юридичні особи приватної власності можуть набувати право власності на земельні ділянки у разі: придбання їх за договором купівлі-продажу, міни, дарування, ренти та іншими цивільно-правовими угодами; внесення земельних ділянок їх засновниками до статутного фонду; прийняття спадщини; виникнення інших підстав, передбачених законом. Не важко вбачити, що підстави придбання права приватної власності на земельні ділянки юридичними особами не збігаються з підставами придбання права власності на землю громадянами. Для юридичних осіб не передбачається, наприклад, безкоштовна передача земель державної чи комунальної власності, вони їх можуть придбати у власність за плату.

Хоча приватизація земельних ділянок, що раніше були надані юридичним особам у постійне користування, не передбачена як підстава придбання ними права приватної власності на землю, вона фактично може застосовуватися. Насамперед, така приватизація може здійснюватися юридичними особами, які втратили статус державної або комунальної власності. Проте у подібних випадках приватизація земельних наділів юридичними особами може здійснюватися як безоплатно, наприклад, для використання в цілях, передбачених у ст. 41 Земельного кодексу, так і за плату¹. В останньому випадку вона мало чим буде відрізнятися від придбання ними земель державної чи комунальної власності у приватну власність за договором купівлі-продажу поза конкурентними засадами.

Слід зазначити, що такий спосіб придбання юридичними особами права приватної власності на землю, як внесення земельних ділянок їхніми засновниками в статутний фонд, є обмеженим. Згідно з п. 14 Перехідних положень Земельного кодексу, до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2018 року, забороняється внесення права на земельну частку (пай) до статутних капіталів господарських товариств. Незважаючи на те, що наведене обмеження адресовано лише до господарських товариств як юридичних осіб, воно одночасно стосується тільки громадян, бо лише вони мають право на земельні паї. Крім цього, наведене

¹ Семчик В. І. До питання про механізм реалізації права на землю громадянами та юридичними особами // Право України. 2009. № 9. С. 6—10.

обмеження є мало обґрунтованим і практично не виправданим. Адже реально не виділена земельна частка знаходиться у складі земель сільськогосподарського підприємства і без визначення її меж в натурі (на місцевості) не може вноситись до статутного капіталу господарського товариства як юридичної особи¹.

Слід також зауважити, що на підставі порівняльного аналізу положень земельного та господарського законодавства не виявляються істотні розходження між правом користування громадянами земельною часткою за власним розсудом і використання прав на земельну частку у складі господарського товариства. Крім цього, відповідно до положень Закону України «Про господарські товариства»² самі громадяни — власники прав на земельні частки можуть засновувати такі товариства. У зв'язку із зазначеним складається парадоксальна ситуація, коли, відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію»³, сільськогосподарський виробничий кооператив може набувати право власності на землю шляхом внесення до пайового фонду земельних ділянок його членами, а вносити право на земельну частку до статутного капіталу господарського товариства йому забороняється.

Земельне законодавство передбачає і деякі інші обмеження, пов'язані з правом приватної власності на землю. Так, згідно з ч. 4 ст. 78 Земельного кодексу, особам та їх спадкоємцям, які мали у власності земельні ділянки до 15 травня 1992 року, вони не повертаються. Зазначена дата є днем набуття чинності Земельним кодексом в редакції від 13 березня 1992 року, в якому закріплювалося право приватної власності на землю. Із цього випливає, що фізичні та юридичні особи, а також їхні спадкоємці не мають права вимоги повернення колишніх приватних землеволодінь, наданих їм до 15 травня 1992 року на засадах реституції. Такі особи мають право на придбання земельних ділянок у приватну власність на загальних засадах, передбачених чинним земельним законодавством.

¹ Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. Вид. 2-ге, допов. і перероб. Київ: Істина, 2009. 600 с.

² Про господарські товариства: Закон України від 19 верес. 1991 р. № 1576-XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 49. Ст. 682 із змінами, внесеними Законом від 17 верес. 2008 р. № 514-VI // Відомості Верховної Ради України. 2008. № 50—51. Ст. 384.

³ Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 17 лип. 1997 р. № 469/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 39. Ст. 261 в ред. Закону від 20 листоп. 2012 р. № 5495-VI // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 50. Ст. 698.

Не менш важливим є обмеження за розмірами і термінами придбання фізичними та юридичними особами права приватної власності на сільськогосподарські землі. Відповідно до п. 13 Перехідних положень Земельного кодексу, на період до 1 січня 2015 року громадяни і юридичні особи можуть набувати право власності на землі сільськогосподарського призначення загальною площею до 100 гектарів. Ця площа може бути збільшена у разі успадкування земельних ділянок за законом. Таке обмеження пов'язано, по-перше, з обмеженістю земельних площ сільськогосподарського призначення, а по-друге, найбільшою цінністю сільськогосподарських земель¹.

Проте наведене обмеження щодо набуття громадянами та юридичними особами права приватної власності на землю не поширюється на інші категорії земель країни. Крім цього, площі придбання земель сільськогосподарського призначення також можуть бути збільшені у випадку успадкування земельних ділянок. Незважаючи на те, що наведене положення вказує лише на успадкування земельних ділянок за законом, воно може бути піддано поширеному тлумаченню і розповсюджено на успадкування земель сільськогосподарського призначення і за заповітом.

4.5. Право комунальної власності на землю

Комунальна власність є відносно новим явищем, виникла на підставі Закону України «Про власність»² як різновид державної власності, а з прийняттям нині діючої Конституції України набула самостійного характеру³. У загальному позначенні комунальна земельна власність закріплена у ст. 142 Основного Закону країни, що одержало подальший розвиток у чинному Земельному кодексі. Комунальна власність на землю означає її належність на праві власності територіальним громадам як повноправним суб'єктам — учасникам суспільних відносин. Зберігаючи свій публічний характер, вона являє собою оптимальний рівень узагальненої належ-

¹ Кулинич П. Ф. Право власності на землю: нові підходи до визначення змісту // Право України. 2009. № 9. С. 22—29.

² Про власність: Закон Української РСР від 7 лют. 1991 р. № 697-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. 1991. № 20. Ст. 249. Закон втратив чинність на підставі Закону від 27 квіт. 2007 р. № 997-V // Відомості Верховної Ради України. 2007. № 33. Ст. 440.

³ Музика Л. А. Право комунальної власності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2004. 20 с.

ності земель та їх природних багатств територіальним громадам. Отже у даний час комунальна земельна власність є рівноправною альтернативою державній власності на землю.

Відповідно до ч. 1 ст. 83 Земельного кодексу, землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, є комунальною власністю. При цьому визначення територіальної громади, її основних функцій та наданих повноважень, у тому числі правомочностей власності, а також умови і порядок їх здійснення передбачено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно зі ст. 1 вказаного Закону, територіальна громада — це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. А адміністративно-територіальна одиниця являє собою область, район, місто, район у місті, селище або село. Із цього випливає, що територіальна громада не є тотожною адміністративно-територіальному утворенню та створеним ним органам самоврядування, а являє собою об'єднання жителів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

За особливостями свого правового становища та специфікою правосуб'єктності територіальні громади одночасно виступають первинними носіями прав місцевого самоврядування та юридичними суб'єктами, яким належать повноваження володіння, користування та розпорядження своїми об'єктами права власності, що розташовані на їх землях. У цьому зв'язку вказана норма Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає право комунальної власності як невід'ємне право територіальної громади володіти, доцільно, економно та ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Невід'ємне право територіальних громад на володіння, користування і розпорядження майновими об'єктами не применшує їх прав на використання земельних ресурсів на основі права власності, що їм належить. Правомочності територіальних громад, закріплені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», суттєво поширюються положеннями ст. 12 Земельного кодексу та іншими його нормами. Найбільш важливими серед них є правомочності щодо володіння, користування і розпорядження землями комунальної власності. Самі ж умови та поря-

док здійснення правомочностей власності територіальними громадами через створені ними органи місцевого самоврядування не призводять до втрати ними якості відособлених і самостійних суб'єктів права власності на комунальні землі.

Основним джерелом набуття комунальної власності на землю були і залишаються державні землі. Це мало місце, наприклад, при передачі в комунальну власність підприємств агропромислового комплексу, згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 1996 року¹, разом із займаними ними земельними ділянками, що знаходилися у колективній власності², при реалізації заходів, передбачених Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 року³ та виконанні інших вимог чинного законодавства. У даний час передача земельних ділянок державної власності в комунальну власність передбачена у змінній редакції ст. 117 чинного Земельного кодексу.

За ч. 2 ст. 83 Земельного кодексу у комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди та інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування. Таким чином, визначальними ознаками земель комунальної власності є їх виключення зі складу земель державної власності та відокремлення від земельних ділянок права приватної власності фізичних та юридичних осіб, а також земельні ділянки, зайняті об'єктами нерухомого майна комунальної власності.

У даний час в ч. 3 ст. 83 Земельного кодексу закріплено важливе положення щодо поширення складу земель комунальної власності. За її змістом земельні ділянки державної власності,

¹ Про поетапну передачу у комунальну власність об'єктів соціальної інфраструктури, житлового фонду, сільськогосподарських, переробних і обслуговуючих підприємств, установ і організацій агропромислового комплексу, заснованих на колективній та інших формах недержавної власності: постанова Кабінету Міністрів України від 5 верес. 1996 р. № 1060 // Урядовий кур'єр. 1996. 19 верес.

² Слід зауважити, що комунальна земельна власність не є тотожною колективній формі власності на землю, що передбачалася у ст. 5 попереднього Земельного кодексу. Вони відрізняються своїми суб'єктами, засадами виникнення та існування, умовами і порядком здійснення власницьких повноважень тощо. Тому комунальна власність на землю не замінила собою колективну земельну власність.

³ Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 3 берез. 1998 р. № 147/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 34. Ст. 228.

які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо), а також земельні ділянки, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів, за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність.

Разом з тим чинне земельне законодавство визначає землі територіальних громад, які не можуть передаватись у приватну власність. Відповідно до ч. 4 ст. 83 Земельного кодексу, до таких комунальних земель належать: землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо); землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту; землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом; землі лісгосподарського призначення та водного фонду, крім випадків, визначених законом; земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; земельні ділянки, штучно створені в межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісгосподарського призначення та природно-заповідного фонду, що перебувають у прибережній захисній смузі водних об'єктів, або на земельних ділянках дна водних об'єктів; землі під об'єктами інженерної інфраструктури міжгосподарських меліоративних систем, які перебувають у комунальній власності.

Не менш важливими є положення кодифікованого земельного закону про підстави придбання права комунальної власності на землю. Згідно з ч. 5 ст. 83 Земельного кодексу, територіальні громади набувають землю у комунальну власність у разі: передачі їм земель державної власності; відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону; прийняття спадщини або переходу в їхню власність земельних ділянок, визнаних судом відумерлою спадщиною¹; придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дару-

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли: Закон України від 20 верес. 2016 р. № 1533-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 44. Ст. 747.

вання, міни та іншими цивільно-правовими угодами; виникнення інших підстав, передбачених законом. До останніх підстав придбання права комунальної власності на землю, передбачених законом, можна віднести, наприклад, випадки добровільної відмови фізичної або юридичної особи від права власності на земельну ділянку на користь територіальної громади, вилучення земельної ділянки за позовами органів місцевого самоврядування у законі передбачених випадках тощо. Таким чином, наведений перелік підстав придбання права комунальної власності на землю не є вичерпним.

4.6. Право державної власності на землю

Державна власність на землю є досить давньою і бере свій початок від князівської «сабіни», що пережила періоди земельної власності царської сім'ї та імператорського двору, кабінетного землеволодіння та казенних земель, і, нарешті, набула статусу державної власності на землю. Із цього випливає, що держава з моменту свого виникнення володіла і до наших днів володіє значеними земельними площами на власницькій основі. Безумовно, держава і надалі буде власником відповідної землі для здійснення своїх функцій з метою виконання загальнодержавних завдань та задоволення публічних інтересів суспільства.

Однак проблема буття державної власності на землю полягає у тому, в яких межах та на якому праві вона належить державі. Відомо, що у радянський період право власності на землю та інші природні об'єкти існувало у виключній формі, що означало усунення всіх інших суб'єктів права, крім самої держави, від участі у відносинах власності на землю й інші природні багатства країни. Держава була єдиним власником землі та розташованих на ній інших природних багатств. При цьому відсутня була вказівка на конкретного власника землі в особі будь-якого державного формування із численних державних утворень, що існували у складі Союзу РСР. Інакше кажучи, таке становище призвело до формування не державної власності на землю та її багатства, а адміністративно-управлінської та чиновницько-бюрократичної земельної та природноресурсової власності.

Принципово іншого закріплення одержали відносини державної власності на землю у законодавстві сучасної Української держави за час її незалежного існування. Відповідно до ч. 1

ст. 84 Земельного кодексу, у державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності. Наведена норма кодифікованого земельного закону надає підстави для виділення декількох особливостей правового режиму державної власності на землю.

По-перше, при такому широкому позначенні об'єктів державної власності вказівкою на «усі землі» складається ситуація, коли в межах кордонів держави не можуть залишатися земельні об'єкти, які не належали б на підставі права власності. Це означає, що якщо земельні площі в межах держави не належать на праві комунальної чи приватної власності, то вони відносяться до об'єктів права державної власності. Отже, право державної власності на землю, на відміну, наприклад, від приватної земельної власності фізичних та юридичних осіб на конкретні земельні ділянки, є як би законодавчою презумпцією. Крім цього, у такому розумінні правооб'єктність земель означає, що вони були і залишаються у власності держави й у їх «повторному» придбанні державою немає потреби.

По-друге, визначення об'єкта права державної власності здійснено через більш широку категорію «усі землі», що обіймає й ознаки конкретної відособленої земельної ділянки. Із цього випливає, що об'єктами права державної власності є «усі землі» відповідних категорій у просторових межах держави, які не віднесені до комунальної та приватної власності. Відокремлення земельних площ державної власності межами державного кордону, а не за ознаками визначення місць розташування конкретних ділянок і встановлення їх меж на земній поверхні, забезпечує їх зовнішнє розмежування від земель сусідніх держав і внутрішнє розмежування від земель комунальної та приватної власності.

Одночасно слід звернути увагу на те, що в усіх випадках придбання державою права власності на землю вказується на земельні ділянки з ознаками відособленого об'єкта права. Саме набуття таких земельних ділянок здійснюється на підставі закону, перед яким фізичні та юридичні особи поряд з державою є рівноправними. Із цього випливає, що державі можуть належати на праві власності «відокремлені земельні ділянки»¹, наприклад, при їх викупу із комунальної чи приватної власності, конфіскації земельної ділянки в порядку, передбаченому законом тощо.

¹ Носік В. В. Право власності на землю в Україні / за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. Київ: Юрінком Інтер, 2000. С. 458.

Суб'єктом права власності на державні землі та конкретні земельні ділянки у їх складі завжди була і залишається держава як політико-правова організація суспільства. Вони належать державі на основі правонаступництва Українською державою правосуб'єктності попередніх державних утворень, як форм політико-правової організації суспільства та привласнення земельних багатств усією державною спільнотою. Це означає, що землі державної власності належать самій державі з усіма соціально-економічними та політико-правовими наслідками.

Свої власницькі повноваження щодо земель державної власності держава реалізує через державні органи виконавчої влади, які здійснюють правомочності володіння, користування та розпорядження ними у законі встановлених межах від імені та в інтересах держави. За ч. 2 ст. 84 Земельного кодексу право державної власності на землю набувається і реалізується державою через органи виконавчої влади відповідно до їх повноважень. На такі органи виконавчої влади вказується у главі 3 чинного Земельного кодексу, які у даний час поділяються на органи, що розпоряджаються землями державної власності, а також забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері земельних відносин. При цьому законодавче покладання функцій щодо реалізації правомочностей власності державою на ті чи інші органи виконавчої влади не знижує власницьку правосуб'єктність держави і не підмінює її як власника земельних ресурсів країни¹.

Важливою особливістю права державної земельної власності є і те, що в законодавчому порядку визначені землі, що не підлягають передачі у приватну власність. Відповідно до ч. 4 ст. 84 Земельного кодексу, до земель державної власності, які не можуть передаватись у приватну власність, належать: землі атомної енергетики та космічної системи; землі під державними залізницями, об'єктами державної власності повітряного і трубопровідного транспорту; землі оборони; землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом; землі лісгосподарського призначення та водного фонду, крім випадків, визначених законом; земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради

¹ Настіна О. І. Право державної власності на землю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2011. 20 с.

України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади, Національної академії наук України і державних галузевих академій наук; земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; земельні ділянки, які закріплені за державними професійно-технічними навчальними закладами; земельні ділянки, закріплені за вищими навчальними закладами державної форми власності; земельні ділянки, що використовуються Чорноморським флотом Російської Федерації на території України на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; землі під об'єктами інженерної інфраструктури загальнодержавних та міжгосподарських меліоративних систем, які перебувають у державній власності. Зазначені землі призначені для здійснення державою своїх внутрішніх і зовнішніх функцій, використовуються для задоволення соціальних та економічних інтересів усього національного співсуспільства і забезпечують виконання загальнодержавних завдань. Тому вони не обмежені ані категоріями земель, ані розмірами площ, ані місцем їх розташування. Більш того, виходячи з функціонального призначення їх використання, наведений перелік державних земель, що не можуть передаватися у приватну власність, не є вичерпним.

Найбільш істотною стороною рівності права власності на землю є положення, що закріплено ст. 14 Конституції, про набуття і реалізацію цього права державою нарівні з громадянами та юридичними особами виключно відповідно до закону. Тепер цей конституційний принцип знайшов своє закріплення і у земельному законодавстві. Так, згідно з ч. 5 ст. 84 Земельного кодексу, держава набуває права власності на землю у разі: відчуження земельних ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб; придбання за договорами купівлі-продажу, дарування, міни та іншими цивільно-правовими угодами; прийняття спадщини; передачі у власність державі земельних ділянок комунальної власності територіальними громадами; конфіскації земельної ділянки.

Українській державі на праві власності можуть належати земельні ділянки і за її територіальними межами. Так, відповідно до ч. 3 ст. 18 Земельного кодексу, Україна за межами її території може мати на праві державної власності земельні ділянки, правовий режим яких визначається законодавством відповідної країни. Незважаючи на незначні розміри закордонних землево-

лодінь Української держави у порівнянні з внутрідержавною власністю на землю, наведене положення земельного закону має принципове значення.

4.7. Право власності на землю іноземних громадян, іноземних юридичних осіб та іноземних держав

Відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. На відміну від попереднього земельного законодавства, у діючому Земельному кодексі відсутній спеціальний розділ, присвячений міжнародним договорам в області земельних відносин. Проте чинне земельне законодавство широко визнає норми і принципи міжнародного права у сфері регулювання земельних відносин.

Наведене конституційне положення знайшло своє відображення в конкретних правових нормах Земельного кодексу, які передбачають земельні права іноземних громадян та осіб без громадянства, іноземних юридичних осіб та іноземних держав. Вони визнаються суб'єктами земельних відносин за українським законодавством, зокрема, суб'єктами права власності на конкретні земельні ділянки. Цим підтверджується прихильність України загальному принципу надання іноземним громадянам національного правового статусу нарівні з громадянами країни їх перебування, за винятком певних обмежень та виключень, що передбачені національним законодавством для іноземних громадян. Такі виключення містяться й у земельному законодавстві стосовно права власності на земельні ділянки іноземних суб'єктів права¹.

На відміну від вітчизняних громадян, які можуть набувати у власність земельні ділянки з усіх категорій земель країни і на різноманітніших підставах, іноземні суб'єкти права обмежені у можливостях придбання земельних ділянок у власність категоріями земель, місцем розташування на них об'єктів нерухомості, цілями використання, умовами набуття тощо. Так, за ч. 4 ст. 22 Земельного кодексу землі сільськогосподарського призначення не можуть передаватись у власність іноземцям, особам без гро-

¹ Каракаш І. І. Особливості набуття права власності на землю в Україні іноземними громадянами, іноземними юридичними особами та іноземними державами // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць / НУ ОЮА. Одеса, 2011. Вип. 61. С. 621—625.

мадянства, іноземним юридичним особам та іноземним державам. Якщо такі землі одержані у власність зазначеними суб'єктами права в порядку прийняття спадщини, то згідно з ч. 4 ст. 81 та ч. 4 ст. 82 Земельного кодексу вони протягом року підлягають відчуженню.

Наведені положення є підставою для ствердження, що діючий кодифікований земельний закон взагалі виключає можливості набуття сільськогосподарських земель у власність іноземними суб'єктами права. Це пояснюється тим, що, відповідно до ст. 14 Конституції України та ст. 1 Земельного кодексу, земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Тому їх використання іноземними суб'єктами на підставі права власності не може здійснюватися в супереч земельним правам та законним інтересам вітчизняних громадян, територіальних громад і національної спільноти.

За ч. 2 ст. 81 Земельного кодексу, іноземці та особи без громадянства можуть набувати права власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів, а також на земельні ділянки несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві приватної власності. Із наведеної земельно-правової норми, принаймні, випливає три істотних обмеження права власності іноземних громадян та осіб без громадянства на землю в Україні: обмеження землями несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів; обмеження такими ж землями за межами населених пунктів з розташованими на них об'єктами нерухомого майна; обмеження приналежністю останніх на праві приватної власності.

Іноземні громадяни та особи без громадянства можуть набувати права власності на земельні ділянки відповідно до чинного земельного законодавства у разі: придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни та іншими цивільно-правовими угодами; викупу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві власності; прийняття спадщини. Зіставлення наведених підстав набуття права власності на земельні ділянки іноземними громадянами та особами без громадянства з підставами їх придбання вітчизняними громадянами також дозволяє говорити про обмежені можливості перших.

Більш істотні обмеження для набуття права власності на земельні ділянки передбачені для іноземних юридичних осіб. Від-

повідно до ч. 2 ст. 82 Земельного кодексу, іноземні юридичні особи можуть набувати право власності на земельні ділянки не-сільськогосподарського призначення: у межах населених пунктів у разі придбання об'єктів нерухомого майна та для спорудження об'єктів, пов'язаних із здійсненням підприємницької діяльності в Україні, а також за межами населених пунктів у разі придбання об'єктів нерухомого майна. Тут набуття іноземними юридичними особами права власності на земельні ділянки прямо пов'язується з придбанням об'єктів нерухомості на відповідних землях. Засади ж набуття земельних ділянок у власність для зазначених цілей аналогічні підставам їх придбання іноземними громадянами та особами без громадянства.

Нині діюче земельне законодавство передбачає і право власності на землю спільних підприємств, заснованих за участю іноземних юридичних та фізичних осіб. Вони, згідно з ч. 3 ст. 82 Земельного кодексу, можуть набувати право власності на земельні ділянки не-сільськогосподарського призначення у випадках і в порядку, встановленому для іноземних юридичних осіб. Особливості продажу земельних ділянок державної або комунальної власності іноземним юридичним особам передбачені у ст. 129 Земельного кодексу. Зокрема, за ч. 3 вказаної земельно-правової норми продаж земельних ділянок, що перебувають у власності держави та територіальних громад, іноземним юридичним особам допускається за умови реєстрації іноземною юридичною особою постійного представництва з правом ведення господарської діяльності на території України.

Земельні ділянки, одержані іноземними громадянами, особами без громадянства та іноземними юридичними особами у власність зі складу земельного фонду країни, набувають правову природу приватної земельної власності. Українське земельне законодавство не передбачає комунальної чи муніципальної власності для іноземних суб'єктів права. Проте у принциповому плані передача земельних ділянок разом з іншими об'єктами нерухомості, наприклад, муніципальним представництвом міст-побратимів, що зустрічається на практиці, не суперечить вітчизняному законодавству.

Значений інтерес становить регламентація права власності іноземних держав на земельні ділянки в складі земельного фонду України. Відповідно до ст. 85 Земельного кодексу, іноземні держави можуть набувати у власність земельні ділянки для розміщення будівель і споруд дипломатичних представництв та

інших, порівняних до них, організацій відповідно до міжнародних договорів. При цьому слід мати на увазі суттєві зміни і доповнення ст. 129 Земельного кодексу щодо умов і порядку узгодження та продажу земельних ділянок, що перебувають у державній чи комунальній власності, іноземним державам та іноземним юридичним особам.

За вимогами оновленого змісту ст. 129 Земельного кодексу продаж земельних ділянок, що перебувають у власності держави, крім земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації, іноземним державам та іноземним юридичним особам здійснюється Кабінетом Міністрів України за погодженням з Верховною Радою України. Продаж земельних ділянок, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації, іноземним державам та іноземним юридичним особам здійснюється державними органами приватизації за погодженням з Кабінетом Міністрів України. Продаж земельних ділянок, що перебувають у власності територіальних громад, іноземним державам та іноземним юридичним особам здійснюється відповідними радами за погодженням з Кабінетом Міністрів України.

Безумовно, земельні ділянки для використання їх у зазначених цілях можуть набуватися у власність іноземними державами із відповідних категорій земельного фонду країни, за винятком земель сільськогосподарського призначення. Проте, передбачивши таке обмеження, земельне законодавство не визначає наслідки набуття сільськогосподарської ділянки землі іноземною державою, наприклад, у порядку правонаступництва, успадкування та інших правових підстав, що все ж таки можуть мати місце у реальній дійсності. На нашу думку, правова доля таких земельних ділянок має вирішуватися аналогічно долі ділянок землі, успадкованих іноземними юридичними особами.

Відповідні земельні ділянки надаються іноземним державам виходячи з міжнародно-правового принципу взаємності, тобто на якій правовій основі іноземна держава надає земельну ділянку Українській державі, на такій правовій zasadі Українська держава надає земельну ділянку іноземній державі. Разом з тим у міжнародній практиці не рідко зустрічаються випадки позитивного відхилення від цього принципу і передачі земельної ділянки національною державою на більш вигідних умовах, ніж це здійснюється іноземною державою. Така практика не суперечить нормам міжнародного права і розцінюється як дру-

желюбний акт доброї волі. Проте у принциповому розумінні у міжнародних відносинах воно може вступити у протиріччя з вимогами національного законодавства. Воно пов'язано з тим, що іноземний суб'єкт права взагалі та іноземна держава зокрема не можуть мати більший обсяг прав у національній державі, ніж це надається для національних суб'єктів права та національній державі в іноземній країні. Зазначена обставина має враховуватися при вирішенні питань щодо надання земельних ділянок іноземним юридичним особам та іноземним державам.

4.8. Право спільної власності на землю

Попередній виклад відносин земельної власності ґрунтувався на належності землі або земельної ділянки одній особі. Проте у реальному житті часто виникають ситуації об'єднання декількох осіб, а іноді й багатьох суб'єктів права з об'єднанням своїх земельних ділянок у єдиний об'єкт права, в результаті чого складаються відносини багатосуб'єктної належності земельної ділянки. Такі відносини власності прийнято позначати правом спільної власності на землю¹.

Право спільної власності в майнових відносинах давно відомо цивільному праву і є досить розвиненим правовим інститутом. У земельному ж законодавстві право спільної власності на землю є відносно новим явищем. Поза всяким сумнівом, чинний Земельний кодекс сприйняв багато положень цивільного законодавства про право спільної власності. Більш того, у ньому певною мірою відтворені окремі правові норми, які раніше були виключені з Цивільного кодексу. Крім цього, у кодифікованому земельному законі передбачено декілька правових нововведень, які раніше не були відомі вітчизняному праву. У цьому зв'язку відносини спільної земельної власності становлять значний пізнавальний інтерес.

Згідно з ч. 1 ст. 86 Земельного кодексу, земельна ділянка може знаходитись у спільній власності з визначенням частки кожного з учасників спільної власності (спільна часткова власність) або без визначення часток учасників спільної власності (спільна сумісна власність). Наведена земельно-правова норма

¹ Каракаш І. І. Юридична природа та умови реалізації права спільної власності на землю в Україні // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Одеса, 2008. Т. VII. С. 195—206.

пов'язує спільну власність із визначеністю або невизначеністю частки земельної ділянки. Проте, якщо останнє являє собою не лише частину земної поверхні з установленними межами і певним місцем розташування, а й визначеними щодо неї правами, то у спільній власності поєднуються не тільки ділянки землі, а і відбувається злиття прав кожного учасника. Отже, спільна власність на земельну ділянку складається як на цілісний земельний об'єкт та юридичне злиття прав на нього, в результаті чого і формується право спільної земельної власності.

У правових відносинах спільної власності на земельну ділянку відбувається також об'єднання самих суб'єктів права власності. Ними, відповідно до ч. 2 ст. 86 Земельного кодексу, можуть бути громадяни та юридичні особи. При цьому земельний закон не вказує на будь-які виключення щодо участі у спільній власності на земельні ділянки таких суб'єктів права приватної власності, якими, наприклад, є іноземні громадяни, особи без громадянства чи юридичні особи інших держав. Це може мати місце при утворенні ними спільних підприємств з використанням придбаних ними земельних ділянок на праві приватної власності. Отже, немає законодавчих перешкод щодо встановлення права спільної власності на земельні ділянки між такими суб'єктами права, а також між ними та вітчизняними громадянами і юридичними особами, за винятком спеціальних вимог, що передбачені для виникнення права власності на землю для іноземних громадян, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб.

Безумовно, при об'єднанні громадян і юридичних осіб як приватних власників земельних ділянок, не залежно від різних варіантів такого об'єднання — лише громадян як фізичних осіб, громадян і юридичних осіб чи тільки юридичних осіб, правова природа приватної власності на земельну ділянку не змінюється. Чинне земельне законодавство не вказує і на численну кількість суб'єктів такого об'єднання. Само собою є зрозумілим, що в об'єднанні не може бути менше двох суб'єктів права, а максимальне число учасників спільної власності є не обмеженим. Вони зберігають статус суб'єктів права власності на земельну ділянку, бо позбавлення цього статусу призводить не лише до втрати конкретними особами своїх прав на участь у спільній власності, а й до розпаду самого права спільній земельної власності, якщо в ній не беруть участь хоча би два суб'єкти права.

Незважаючи на нетривале існування комунальної власності на землю, встановлення права спільної власності на комунальні

землі передбачено в законі й є об'єктивною реальністю. Відповідно до ч. 6 ст. 83 Земельного кодексу, територіальні громади сіл, селищ та міст можуть об'єднувати на договірних засадах належні їм земельні ділянки комунальної власності. Таке об'єднання земельних ділянок вказаних територіальних громад не суперечить чинному законодавству. У зазначених випадках утворюється спільна комунальна власність на землю зазначених суб'єктів. Управління такою спільною комунальною власністю на землю здійснюється відповідно до законів, якими регулюються відносини спільної часткової власності. Проте із наведеного не випливає, що територіальні громади сіл, селищ і міст позбавляються правосуб'єктності на земельні ділянки при формуванні спільної земельної власності, бо це суперечило б ст. 142 Конституції України. Спільна власність на об'єднані земельні ділянки не усуває, а, навпаки, припускає множинність участі їх співвласників в управлінні спільною земельною власністю.

У ч. 3 ст. 86 Земельного кодексу прямо передбачено, що суб'єктами права спільної власності на земельні ділянки територіальних громад можуть бути районні та обласні ради. Наведене положення також не суперечить ч. 1 ст. 142 Основного Закону країни. Проте, на нашу думку, спільна власність на об'єднані земельні ділянки районних та обласних рад може виникати лише на ті ділянки землі, які належать їм на праві власності. Що ж стосується об'єднаних земельних ділянок територіальних громад сіл, селищ, міст та районів у містах, то такі землі за вказаною конституційною нормою можуть лише перебувати в управлінні районних і обласних рад.

Однак у земельному законодавстві немає прямої вказівки щодо спільної власності держави з іншими суб'єктами земельного права. Безумовно, у даний час держава може бути учасником спільної земельної власності, проте не зазначено, з якими суб'єктами. На наш погляд, це може мати місце при об'єднанні земель державної та комунальної власності для спільної діяльності, наприклад, при дорожньому чи енергетичному будівництві. Спільна власність на землю може мати місце при поєднанні земель державних підприємств, що належать на праві державної власності, із землями комунальних підприємств, які є комунальною власністю тощо.

Земельний кодекс також прямо не передбачає права спільної власності на землю Української держави з іноземними державами. Проте виникнення таких відносин земельної власності не

суперечило б вітчизняному законодавству, зокрема, ч. 2 ст. 86 Земельного кодексу та ч. 2 ст. 356 Цивільного кодексу. У земельних відносинах вона може виникати, наприклад, при спільному використанні прикордонних об'єктів (ділянок транспортних магістралей, терміналів обробки та зберігання вантажів, господарської діяльності у прикордонних смугах), розташованих на державних землях України і землях суміжних держав. Підставою для виникнення та існування такої спільної земельної власності можуть бути двосторонні або багатосторонні міждержавні договори, що підлягають ратифікації Українською державою.

У спільної часткової власності на земельну ділянку частки у її складі як єдиному об'єкті, а відповідно і частки права учасників на неї заздалегідь відомі. Ця визначеність часток закладена у самих підставах виникнення права часткової власності на спільну земельну ділянку, що закріплені у ст. 87 Земельного кодексу. До них законодавець відносить: добровільне об'єднання власниками належних їм земельних ділянок; придбання у власність земельної ділянки двома чи більшою кількістю осіб за цивільно-правовими угодами; прийняття спадщини на земельну ділянку двома або більшою кількістю осіб; рішення суду.

Володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою, що перебуває у спільній частковій власності, відповідно до ч. 1 ст. 88 Земельного кодексу, здійснюються за згодою всіх співвласників згідно з договором, а у разі недосагнення згоди — у судовому порядку. У зв'язку з цим до договірних заasad виникнення права спільної часткової власності на землю пред'являються спеціальні вимоги закону. Так, відповідно до ч. 2 ст. 88 Земельного кодексу, договір про спільну часткову власність на земельну ділянку укладається в письмовій формі та посвідчується нотаріально.

Задалегідь визначений розмір частки землі в об'єднаній земельній ділянці надає учасникові спільної часткової власності право вимоги виділення належної йому частки зі складу спільної земельної ділянки як окремо, так і разом з іншими учасниками, які вимагають виділення¹. У разі неможливості виділення частки із спільної земельної ділянки в натурі, учасник спільної власності вправі вимагати відповідної компенсації за неї. Не менш

¹ Каракаш І. І. Реалізація права спільної часткової власності на землю за земельним та цивільним законодавством // Земельні відносини: правове регулювання та судова практика: матеріали наук-практ. конф. Чернігів, 2009. С. 116—124.

важливим для учасника спільної часткової власності на земельну ділянку є право на отримання в його володіння і користування частини спільної земельної ділянки, що відповідає розміру належної йому частки, тобто без її виділення в натурі зі складу спільної земельної ділянки.

Відомий розмір частки земельної ділянки забезпечує реалізацію й інших прав та обов'язків, що впливають із спільної часткової власності. Так, згідно з ч. 5 ст. 88 Земельного кодексу, учасник спільної часткової власності на землю відповідно до розміру своєї частки має право на доходи від використання спільної земельної ділянки, відповідає перед третіми особами за зобов'язаннями, пов'язаними із спільною земельною ділянкою, і повинен брати участь у сплаті податків, зборів і платежів, а також у витратах по утриманню і зберіганню спільної земельної ділянки. При продажу учасником належної йому частки у спільній частковій власності на земельну ділянку інші учасники мають переважне право купівлі частки відповідно до закону, що також визначається участю у спільній частковій власності на землю.

Дещо іншими ознаками наділене право спільної сумісної власності, в якому ані частки у земельній ділянці як єдиному об'єкті, ані частки прав його учасників на неї заздалегідь не визначені. Крім цього, згідно з ч. 1 ст. 89 Земельного кодексу, земельна ділянка може належати на праві спільної сумісної власності лише громадянам, якщо інше не встановлено законом. Проте і громадяни не в усіх випадках можуть бути учасниками права спільної сумісної власності на земельні наділи. Відповідно до ч. 2 ст. 89 Земельного кодексу, у спільній сумісній власності перебувають земельні ділянки: подружжя¹; членів фермерського господарства, якщо інше не передбачено угодою між ними; співвласників жилого будинку; співвласників багатоквартирного будинку. Наведена земельно-правова норма за своїм змістом є вичерпною і не підлягає поширювальному тлумаченню. З цього випливає, що в усіх інших випадках об'єднання громадянами

¹ Слід зауважити, що за п. 5 ч. 1 ст. 57 Сімейного кодексу України земельна ділянка, набута дружиною або чоловіком за час шлюбу внаслідок приватизації, або одержана внаслідок приватизації земельних ділянок державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, або одержана із земель державної і комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації, визначених Земельним кодексом України, є особистою приватною власністю дружини або чоловіка.

своїх земельних ділянок вони становляться учасниками спільної часткової власності на землю.

Суб'єктний склад учасників права спільної сумісної власності на земельну ділянку приводить до висновку, що між його учасниками існують не тільки правові зв'язки, що зумовлювані відносинами власності на земельний наділ, а й особисті взаємозв'язки. Це найбільш характерно для права спільної сумісної власності на земельну ділянку подружжя. Подібні взаємини складаються і між членами фермерського господарства, які пов'язані не тільки земельними, господарськими, майновими, трудовими та іншими відносинами, а і сімейними, родинними та іншими взаєминами¹.

Разом з цим необхідно звернути увагу на те, що земельні ділянки фермерського господарства, згідно із ст. 31 Земельного кодексу, можуть складатися із земель, що належать на праві власності фермерському господарству як юридичній особі, та земель, що належать громадянам — членам фермерського господарства на праві приватної власності. На земельну ділянку, що належить фермерському господарству як юридичній особі, право спільної сумісної власності виникати не може. Це пояснюється тим, що її власником є юридична особа, а не окремі члени фермерського господарства. Об'єднання ж відособлених земельних ділянок, що належать громадянам — членам фермерського господарства та використовуються для зайняття фермерством на договірних засадах, породжує право спільної часткової, а не право спільної сумісної власності на земельну ділянку.

Відомо, що відносини права власності на земельну ділянку, що існують між членами фермерського господарства, є характерними й для особистого селянського господарства. Однак, приймаючи до уваги специфічний характер такого господарства та відособлений вид землеволодіння в ньому, земельний закон передбачає для особистого селянського господарства право індивідуальної приватної власності на земельну ділянку. Право спільної сумісної власності на земельну ділянку в особистому селянському господарстві може виникати лише між подружжям та громадянами-співвласниками житлового будинку, який знаходиться у такому господарстві. В усіх інших випадках, земельні ділянки, що надані у власність громадян для ведення особистих

¹ Каракаш І. І. Відміннісні ознаки права спільної сумісної власності на земельну ділянку // Правове життя сучасної України: зб. матеріалів конф. Одеса: Фенікс, 2009. С. 443—445.

селянських господарств, можуть об'єднуватися ними на праві спільної часткової власності.

Чинним земельним законодавством встановлені дещо інші засади здійснення правомочностей володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою, що належить на праві спільної сумісної власності. Так, за ч. 3 ст. 89 Земельного кодексу володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою спільної сумісної власності здійснюються за договором або законом. Отже, на відміну від спільної часткової власності на земельну ділянку, здійснення співвласниками володіння, користування та розпорядження спільною сумісною ділянкою землі може передбачатися не тільки договором, а й законом.

Відповідно до ч. 4 ст. 89 Земельного кодексу, співвласники земельної ділянки, що перебуває у спільній сумісній власності, мають право на її поділ або на виділення з неї окремої частки, крім випадків, установлених законом. Приймаючи до уваги нерухомий характер земельної ділянки, виділення земельної частки співвласника являє собою окремий випадок поділу спільної сумісної ділянки. Це впливає з ч. 5 ст. 89 Земельного кодексу, згідно з якою поділ земельної ділянки, яка є у спільній сумісній власності, з виділенням частки співвласника може бути здійснено за умови попереднього визначення розміру земельних часток. При цьому земельні частки співвласників є рівними, якщо інше не передбачено законом або не встановлено судом. Відхилення від рівності земельних часток може мати місце, наприклад, за судовим рішенням при поділу земельної ділянки між співвласниками житлового будинку, якщо через конфігурацію загальної ділянки або за іншими обставинами не можна забезпечити реальну рівність земельних часток учасників спільної сумісної власності.

4.9. Зміст права власності на землю

Традиційно зміст права власності у чинному законодавстві та правовій літературі розкривається через розкриття правомочностей власника щодо володіння, користування і розпорядження тими чи іншими об'єктами. Зазначена тріада правомочностей власника притаманна і праву земельної власності. Проте належність зазначених правомочностей власникам землі, їх змістовна характеристика та реальне здійснення мають низку суттєвих специфічних особливостей. Вони визначаються тим, що земельні

площі та відособлені ділянки землі як об'єкти права власності мають не тільки господарсько-економічні цінності, а й виконують поселенські, комунікаційні, просторово-територіальні, екологічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, культурні та інші функції¹. З огляду на ці та інші особливості земельних об'єктів, земельно-правові норми містять певні обмеження щодо меж здійснення правомочностей власності на землю.

Право володіння надає власнику земельної ділянки можливості її утримання під своїм впливом, здійснення господарського панування над земельною ділянкою і поширення своєї влади на всіх інших осіб, усуваючи їх від привласнення її корисних властивостей. При наданні земельної ділянки, наприклад, в оренду право власності на неї не втрачається. Однак орендарі також набувають право володіння земельною ділянкою на визначений строк. Проте їхнє право володіння походить від безстрокового володіння земельною ділянкою її власником. Таким чином, право володіння власника землі є самостійною правомочністю, що входить до змісту права власності, і яке власник землі може переуступати не власникам.

Володіння земельною ділянкою не завжди супроводжується фактичним володінням у розумінні його перебування при власникові. Безумовно, земельна ділянка як об'єкт права власності визначається за місцем розташування шляхом встановлення її меж на місцевості і тим самим відмежовується від суміжних земельних ділянок. Проте нерухомий характер земельної ділянки визначає її використання без зміни місця розташування. Тому власник володіє нею без відриву від природного середовища, спираючись на юридичний титул правомірного володіння. Крім цього, право володіння земельною ділянкою є важливою правомочністю, що надає юридичну передумову для здійснення власником інших правомочностей.

Право користування являє собою визнані законом можливості привласнення власником земельної ділянки її корисних властивостей для задоволення своїх матеріальних потреб за допомогою одержання плодів і доходів в результаті її господарської експлуатації та реалізації інших інтересів. Право користування земельною ділянкою власником відрізняється від прав використання земельних ресурсів не власниками. Воно, як і інші правомочності власника, не може бути обмежено будь-якими термінами, здій-

¹ Екологічне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. І. І. Каракаша. Одеса: Фенікс, 2012. 788 с.

снюється ним самостійно або через уповноважених представників та не припускає втручання інших суб'єктів права у реалізацію функцій щодо користування земельною ділянкою.

Разом з цим земельні ділянки, що належать на праві власності, не можуть залишатися без використання. Враховуючи особливу цінність земель для розвитку господарсько-економічного комплексу країни, в земельному законодавстві міститься чимало спеціальних норм і вимог щодо цільового, раціонального й ефективного використання власниками своїх земельних ділянок. У ряді випадків, передбачених законом, право користування земельними ділянками обмежується необхідністю виконання ґрунтоохоронних заходів, екологічних вимог, правил добросусідства, встановлення земельних сервітутів, дотримання захисних режимів при землекористуванні тощо.

Право розпорядження полягає у визнанні за власником і гарантованості законом можливості вчинення відповідних дій, спрямованих на встановлення правової приналежності та визначення юридичної долі земельної ділянки. Встановлення правової приналежності земельної ділянки відбувається, наприклад, при її передачі уповноваженим державним органом у власність громадянина, в результаті чого змінюється суб'єкт права власності. Таким чином, право розпорядження земельною ділянкою припиняє право власності одного власника і породжує право власності на неї у іншого власника.

У цивільному праві в зміст права розпорядження часто включають вчинення дій, спрямованих на визначення фактичної долі майна, тобто здійснення фактичного розпорядження речами шляхом їх споживання, знищення, залишення без визначеної належності, викидання, переробки тощо. Розпоряджатися земельними ділянками подібним чином фактично є неможливим та юридично неприпустимим. Передбачена у земельному законодавстві, наприклад, добровільна відмова власника від права власності на земельну ділянку сама по собі ще не припиняє права власності на неї. Умови і порядок прийняття такої відмови приватного власника від земельної ділянки на користь держави або територіальної громади має бути прийнято відповідним державним органом або органом місцевого самоврядування та вимагає належного оформлення, передбаченого ст. 142 Земельного кодексу. Так, за вимогами ч. 2 вказаної земельно-правової норми органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування у разі згоди на одержання права власності на земельну ділянку укла-

дають угоду про передачу права власності на земельну ділянку. Угода про передачу права власності на таку земельну ділянку підлягає нотаріальному посвідченню.

Істотні особливості виявляються й у здійсненні розглянутих правомочностей власності на земельні ділянки. До речі, вони не однаково здійснюються різними суб'єктами права земельної власності. У значній мірі на реалізацію правомочностей володіння, користування та розпорядження впливають особливості земельної ділянки як об'єкта права власності, фактичні та правові можливості її суб'єкта, правосуб'єктний склад у відносинах власності на землю та деякі інші обставини.

Поза всяким сумнівом, фізичні та юридичні особи як приватні власники земельних ділянок можуть безпосередньо самі здійснювати правомочності володіння, користування і розпорядження належними їм земельними наділами або уповноважувати на це інших осіб, які у встановлених межах діють від імені та в інтересах власників. Проте самі зазначені правомочності завжди залишаються за самим власником земельної ділянки, а вчинені дії їхніми уповноваженими представниками вважаються діями самого власника, якщо вони не будуть оскаржені у встановленому законом порядку.

Дещо інакше здійснюються власницькі правомочності на землі, що належать на праві власності територіальним громадам. Залишаючись суб'єктами права комунальної власності на землю, правомочності власності територіальних громад здійснюють їхні представницькі органи в особі сільських, селищних і міських рад та утворювані ними виконавчі органи. Так, згідно зі ст. 33 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», до ведення виконавчих органів сільських, селищних і міських рад в якості їхніх власних повноважень самоврядування відноситься, наприклад, підготовка і внесення на розгляд відповідних рад пропозицій щодо викупу земельних ділянок, а також їх надання під забудову і для інших потреб із земель, що знаходяться у власності територіальних громад. Якщо за рішенням територіальної громади або її ради виконавчий орган не створюється, наприклад, згідно з ч. 3 ст. 11 зазначеного Закону в сільських радах з населенням менш 500 жителів, то в таких випадках правомочності власності на землі та інші природні ресурси територіальних громад здійснюють безпосередньо відповідні ради.

Найбільш складним є здійснення правомочностей власності щодо державних земель. Це пов'язано з тим, що сама держава

не в змозі безпосередньо здійснювати свої власницькі правомочності на землю. Тому вона у законодавчому порядку делегує реалізацію правомочностей земельної власності органам державної влади, що прямо передбачено у ст. 13 Конституції України та її положеннях, що конкретизовані у Земельному кодексі. Така конкретизація призвела до істотних змін¹ у здійсненні державою своїх правомочностей власності на землю.

Реалізація правомочностей державної власності на землю чинним Земельним кодексом покладена на органи державної виконавчої влади. Так, згідно з ч. 2 ст. 84 Земельного кодексу, право державної власності на землю набувається і реалізується державою в особі Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та державних органів приватизації щодо земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації, відповідно до закону. Проте суб'єктом-володарем правомочностей володіння, користування та розпорядження державними землями країни залишається держава.

Кодифікованим земельним законом передбачені інші вимоги щодо реалізації зазначених правомочностей стосовно спільної власності на земельну ділянку. Об'єднання земельних наділів переслідує цілі максимального задоволення інтересів усіх учасників відносин спільної власності. Разом з тим наявність багатьох суб'єктів права на об'єднану земельну ділянку вимагає не тільки погодженої волі, а й погоджених дій щодо її використання учасниками спільної власності. Отже, жоден з учасників спільної земельної власності не може самотійно, без врахування волі та інтересів інших учасників, здійснювати правомочності власності щодо спільної земельної ділянки. При цьому у законодавчих актах містяться значні розходження щодо здійснення володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою, що належить на праві спільної часткової та на праві спільної сумісної власності.

Погоджені інтереси або конкретні дії співучасників спільної часткової власності на земельну ділянку закріплюються в дого-

¹ Згідно зі ст. 4 попереднього Земельного кодексу, органи представницької державної влади — Верховна Рада України, Верховна Рада Республіки Крим, обласні, районні, міські, селищні та сільські ради визнавалися суб'єктами права державної власності на відповідні землі і могли делегувати свої повноваження органам державної виконавчої влади або виконавчим органам місцевого самоврядування.

ворі, який підлягає відповідному оформленню. Саме у договорі визначаються умови і порядок здійснення правомочностей володіння, користування і розпорядження спільною земельною ділянкою. Вимоги ж про письмове укладення та нотаріальне посвідчення договору можуть слугувати доказовою базою у випадках виникнення спорів щодо здійснення правомочностей власності на спільну земельну ділянку при їх передачі до судового розгляду.

Спільна часткова власність найбільш оптимальна і практично прийнятна для приватної власності на землю. Фізичні та юридичні особи як приватні власники своїх земельних ділянок можуть поєднувати їх на договірних умовах для досягнення найрізноманітніших цілей. Не рідко зустрічаються випадки, наприклад, об'єднання громадянами своїх приватних землеволодінь на умовах спільної часткової власності для створення та ведення фермерського господарства, а підприємствами — для здійснення комплексного будівництва. При цьому немає законодавчих перешкод для громадян, так само як і для юридичних осіб, у встановленні права спільної часткової власності на земельні ділянки у всіх варіантах суб'єктного складу її учасників.

При об'єднанні земельних ресурсів комунальної власності також складаються відносини спільної часткової власності на землю, суб'єктами яких є територіальні громади сіл, селищ і міст. Це надає їм право на визначення порядку здійснення своїх правомочностей володіння, користування та розпорядження спільними земельними ділянками на погоджених умовах, що закріплюються у відповідних договорах. Вони можуть на договірних засадах не тільки поєднувати об'єкти комунальної власності, а й створювати відповідні органи і служби щодо їх використання. Поза всяким сумнівом, у таких випадках рівень інтеграції комунальних земельних ресурсів, що забезпечує реалізацію спільних інтересів, значно підвищує їх раціональне й ефективне використання.

Як вже зазначалось, суб'єктами права спільної власності на земельні ділянки територіальних громад можуть бути районні та обласні ради, проте лише на ті об'єднані ділянки землі, що належать їм на праві власності. Стосовно об'єднаних земельних ділянок територіальних громад сіл, селищ і міст районні та обласні ради можуть здійснювати лише управлінські повноваження, інакше це суперечило б ч. 1 ст. 142 Конституції України. У зв'язку з цим внесені відповідні зміни і доповнення у ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою виключно на пленарних засіданнях за дорученням відповідних

рад районні та обласні ради, зокрема, вирішують: питання про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку; відповідно до закону вирішують питання регулювання земельних відносин та про надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного і обласного значення, а також про скасування таких дозволів; приймають рішення про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; про надання згоди на передачу об'єктів з державної власності у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст та про передачу об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад, у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності тощо. Проте розпорядницькі повноваження районних і обласних рад щодо земель спільної власності територіальних громад досі зберігаються у ст. 8 та ст. 10 Земельного кодексу.

У зв'язку з тим, що право спільної сумісної власності на земельну ділянку передбачено тільки для громадян, цьому праву притаманні і деякі особливості реалізації правомочностей власності. На справді, здійснення власницьких правомочностей у спільній сумісній власності на земельну ділянку за договором мало чим відрізняється від договірних умов володіння, користування та розпорядження нею у спільній частковій власності¹.

Спільне здійснення права володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою сумісної власності є презумпцією, встановленою законом. Так, набуття земельної ділянки подружжям у період шлюбу або відбудований громадянами житловий будинок на спільній земельній ділянці вимагають сумісного здійснення володіння, користування та розпорядження такою ділянкою. Проте право спільної сумісної власності на земельну ділянку за законом не виключає можливостей визначення умов здійснення права володіння, користування та розпорядження нею за договором, який може бути укладений між співвласниками земельної ділянки.

¹ Набуття і реалізація прав на землю в Україні: навч. посіб. / А. Й. Годованюк, І. І. Каракаш, Є. О. Платонова та ін.; за ред. І. І. Каракаша. Одеса: Юрид. літ., 2016. 332 с.

4.10. Основні права й обов'язки власників земельних ділянок

Поряд з правомочностями власності, чинне земельне законодавство закріплює суб'єктивні права та юридичні обов'язки власників земельних ділянок. Безумовно, правомочності володіння, користування та розпорядження земельними ділянками також є суб'єктивними правами їх власників. Проте зазначені правомочності складають зміст права власності, без них не може бути і самого права власності. А суб'єктивні права та юридичні обов'язки впливають із правомочностей володіння, користування та розпорядження земельними ділянками, конкретизують їх та надають їм певний рух.

Основні права власників земельних ділянок. У загальнотеоретичному визначенні суб'єктивне право являє собою вид і міру можливої поведінки, допустимі у межах закону. В цих межах володар суб'єктивного права сам може обирати певний вид і міру поведінки, вимагати від інших учасників суспільних відносин не порушувати його право, а у випадку порушення останнього — звертатись за захистом свого права до держави в особі його уповноважених на це органів.

Відповідно до ст. 90 Земельного кодексу, власники земельних ділянок мають право: продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу та спадщину; самостійно господарювати на землі; власності на посіви і насадження сільськогосподарських та інших культур, а також на вироблену продукцію; використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі; на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом; споруджувати житлові будинки, виробничі та інші будівлі і споруди. Важливим є і закріплення в зазначеній нормі положення про те, що порушені права власників земельних ділянок підлягають відновленню в порядку, встановленому законом.

Основні обов'язки власників земельних ділянок. За загальнотеоретичним визначенням юридичний обов'язок являє собою вид і міру необхідної поведінки, що встановлені законом. У носія юридичного обов'язку немає іншого вибору, окрім як слідувати вимогам закону, його приписам.

Згідно зі ст. 91 Земельного кодексу, власники земельних ділянок зобов'язані: забезпечувати використання їх за цільовим призначенням; дотримуватися вимог законодавства про охорону довкілля; своєчасно сплачувати земельний податок; не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів; підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі; своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом; дотримуватися правил добросусідства та обмежень, що пов'язані з встановленням земельних сервітутів та охоронних зон; зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем; за свій рахунок привести земельну ділянку у попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу, за винятком здійснення такої зміни не власником земельної ділянки, коли приведення у попередній стан здійснюється за рахунок особи, яка незаконно змінила рельєф.

Наведений перелік юридичних обов'язків власників земельних ділянок не є вичерпним. У чинному земельному законодавстві можна зустріти численну кількість інших обов'язків, які покладаються на землевласників. Безумовно, права власників земельних ділянок мають кореспондувати покладеним на них юридичним обов'язкам. Проте навіть просте порівняння дох земельно-правових норм не надає можливості стверджувати про кореспонденцію суб'єктивних прав та юридичний обов'язок власників землі. Це пов'язано не тільки з недосконалістю законодавчої техніки, а і методологічними засадами правотворчості, світоглядними уявленнями про співвідношення прав і обов'язків тощо.

Так чи інакше, реалізація власниками землі та конкретних земельних ділянок своїх суб'єктивних прав і виконання ними юридичних обов'язків, як правило, відбувається в межах конкретних правовідносин. Це має місце, наприклад, при використанні земельних ділянок у господарських цілях, застосуванні різноманітних технологій для максимального одержання корисних властивостей землі, виконанні необхідних землевпорядних і природоохоронних заходів тощо.

Загальним для здійснення власницьких правомочностей та реалізації права й обов'язків на землю є те, що їх основні вимоги передбачені в законі. Так, наприклад, у ч. 3 ст. 13 Конституції закріплено положення про те, що власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству. При здійсненні своїх

прав і виконанні обов'язків землевласники мають дотримуватись правил земельного добросусідства та усталених традицій у землекористуванні. Подібні вимоги закону покладаються не тільки на власників земельних ділянок, а й на осіб, що не є такими, тобто адресуються необмеженому колу осіб. Такими вимогами у відносинах земельної власності є не перешкоджати здійсненню правомочностей власності, не встановлювати додаткових обмежень здійснення права власності тощо.

Наявність подібних норм права у вітчизняній правовій системі стала підставою для ствердження у загальнотеоретичній правовій літературі про здійснення прав і виконання обов'язків у відносинах власності поза конкретними правовідносинами в силу самих вимог закону. Власникам як суб'єктам права, протистоїть безліч зобов'язаних осіб, які мають слідувати встановленому правопорядку в державі. Цим право власності взагалі і право власності на землю зокрема відрізняється від зобов'язального права, в якому уповноваженій особі протистоїть конкретна зобов'язана особа.

ПРАВО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ТА ЙОГО ОСНОВНІ ВИДИ

5.1. Поняття та основні види права землекористування

У земельному праві землекористування розглядається як самостійне право, яке включає в себе володіння і користування земельною ділянкою відповідно до цільового призначення земельної ділянки з додержанням обмежень і заборон щодо використання землі¹. За своєю юридичною природою право землекористування є похідним і залежним від права власності на землю. Сутність такого права полягає у тому, що воно виникає лише за волевиявленням власника, який може передавати користувачеві належне йому право користування як у повному, так і обмеженому обсязі, а також вимагати припинення землекористування на підставах і в порядку, передбачених законом. Похідний характер права землекористування значною мірою обумовлений і визначається правом власності на землю щодо використання землі за цільовим призначенням та її видом використання, виконання обмежень у використанні землі, переходу і припинення прав на земельні ділянки тощо.

Норми правового інституту землекористування, регулюючи використання землі, ґрунтуються на певних принципах, основних засадах його правового регулювання, які мають узгоджуватись із загальними принципами, передбаченими у ст. 5 Земельного кодексу. Разом із тим здійснення права землекористування тягне виникнення, зміну і припинення земельних правовідносин, зміст яких складають права і обов'язки відповідних суб'єктів щодо володіння і користування землею (земельними ділянками).

¹ Каракаш И. И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине: науч.-практ. пособие. Киев: Истина, 2004. 216 с.

Тобто праву землекористування притаманний комплексний характер, оскільки систематизує законодавчі вимоги і, по-перше, об'єднує їх у формі правових норм у земельно-правовий інститут, по-друге, охоплює правомочності (право володіння та право користування земельною ділянкою) суб'єктів — користувачів конкретних земельних ділянок, по-третє, регламентує права й обов'язки землекористувачів, які реалізуються у правовідносинах¹.

Суттєвим є те, що право землекористування — це право володіння і користування земельною ділянкою. Право володіння — це легалізована можливість фактично володіти річчю і фактично впливати на неї. Щодо земельної ділянки правомочність володіння є заснованою на законі можливістю фактичного утримання земельної ділянки у встановлених законом межах, за умови, що власник ставиться до неї як до своєї, а всі інші суб'єкти — як до чужої². Право володіння може належати не лише власнику, але й особі, якій власник передав земельну ділянку на підставі договору (наприклад, оренди). При цьому власник не втрачає права володіння. Він перестає здійснювати його, але зберігає можливість мати земельну ділянку у своєму господарстві, у складі майна. Право володіння однією і тією ж земельною ділянкою належить у таких випадках і власнику, і особі, якій власник передав свою ділянку за договором.

Право користування земельною ділянкою — це можливість особи вилучати корисні властивості ділянки у межах цільового призначення. Враховуючи екологічні специфіки земельних ділянок, під користуванням в даному випадку слід розуміти забезпечену законом можливість їх безпосередньої господарської експлуатації для наданих цілей шляхом вилучення з них їхніх корисних властивостей, у тому числі плодів та інших прибутків. Це може бути використання земельної ділянки як для особистих потреб, так і для підприємницької діяльності. Ще однією особливістю користування земельними ділянками є те, що юридичні особи, створені публічними утвореннями, які наділяються земельними ділянками, використовують їх для забезпечення потреб суспільства та реалізації функцій публічних власників.

¹ Семчик В. І., Кулинич П. Ф., Шульга М. В. Земельне право України: підручник. Київ: Ін Юре, 2008. С. 183—184.

² Брунь А. Г. Особливості набуття і припинення права власності на земельну ділянку // Проблеми законності. 2007. Вип. 88. С. 67.

Але правомочність користування, яку має кожен землевласник, слід відрізнити від права використання земельної ділянки, яке виникає за волею власника в інших осіб, тобто існує потреба в розмежуванні понять «право користування власника» та «право використання» земельної ділянки, причому у приватних власників ці два юридичних факти можуть збігатися, а публічні власники не є суб'єктами права використання.

При здійсненні права користування власник земельної ділянки використовує її за власним розсудом, але обов'язково з урахуванням цільового призначення, тобто встановленого законодавством порядку, умов, меж використання земель згідно з їх категоріями. Зміна цільового призначення можлива лише уповноваженими органами виконавчої влади або місцевого самоврядування, які приймають рішення про передачу земель у власність чи користування, про їх вилучення, про створення об'єктів природоохоронного чи історичного призначення, а також затверджують проект землеустрою. Власник чи орендар не вправі самостійно змінювати цільове призначення землі. Правові приписи, присвячені регламентації відносин щодо використання землі, зосереджені у главі 15 Земельного кодексу і становлять законодавчу основу самостійного правового інституту у системі земельного права України.

Суб'єктами права землекористування можуть бути фізичні і юридичні особи. Від виду суб'єкта правовідносин залежить і вид землекористування. Так, зокрема, недержавні та некомунальні юридичні особи можуть виступати суб'єктами лише орендного землекористування. Сільськогосподарським державним і комунальним підприємствам земля може бути надана у постійне користування для науково-дослідних, навчальних цілей і ведення товарного сільськогосподарського виробництва (ст. 24 ЗКУ), несільськогосподарським — для ведення відповідної несільськогосподарської діяльності або підсобного господарства (ст. ст. 65, 37 ЗКУ).

Види землекористування розділяються за різними підставами. Зокрема, пропонується поділяти види землекористування за основним цільовим призначенням і за суб'єктами права. Так, з урахуванням об'єкта і суб'єкта права землекористування можна розрізняти, наприклад, право державних чи комунальних підприємств і право громадян на користування землями сільськогосподарського призначення. За таким критерієм, як строки, на які надаються земельні ділянки, запропонований поділ на постійне

та тимчасове землекористування. Чинне земельне законодавство не передбачає тимчасового використання землі як самостійного правового типу здійснення права землекористування. Водночас п. 7 Перехідних положень Земельного кодексу передбачено, що громадяни та юридичні особи, що одержали у власність, у тимчасове користування, в тому числі на умовах оренди, земельні ділянки у розмірах, що були передбачені раніше діючим законодавством, зберігають права на ці ділянки.

Крім традиційних видів права землекористування, земельне законодавство України виокремлює право власника або користувача земельної ділянки на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою — право земельного сервітуту (глава 16 ЗКУ) та право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) або для забудови (суперфіцій) (глава 16-1 ЗКУ). Виходячи з цього, закріплені у законодавстві права на користування чужими земельними ділянками необхідно розглядати як різновиди права землекористування.

Земельний кодекс містить права та обов'язки землекористувачів, які закріплені у ст. ст. 95, 96 ЗКУ. Зокрема, до прав землекористувачів відносяться: а) право самостійно господарювати на землі; б) право власності на посіви і насадження сільськогосподарських та інших культур, на вироблену продукцію; в) право використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові та водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі; г) право на відшкодування заподіяних збитків у випадках, передбачених законом; ґ) право споруджувати жилі будинки, виробничі та інші будівлі і споруди (ст. 95 ЗКУ).

До обов'язків землекористувачів відносяться: а) обов'язок забезпечувати використання землі за цільовим призначенням та за свій рахунок приводити її у попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу, за винятком випадків незаконної зміни рельєфу не власником такої земельної ділянки; б) обов'язок дотримуватися вимог законодавства про охорону довкілля; в) обов'язок своєчасно сплачувати земельний податок або орендну плату; г) обов'язок не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів; ґ) обов'язок підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі; д) обов'язок своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан

і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом; е) обов'язок дотримуватися правил добросусідства та обмежень, пов'язаних з встановленням земельних сервітутів та охоронних зон; є) обов'язок зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем (ст. 96 ЗКУ). Зазначені права та обов'язки є загальними і знаходять своє відтворення у подальших главах та нормах Земельного кодексу. Крім того права і обов'язки містяться у спеціальному законодавстві й є більш конкретними, в залежності від суб'єктів, форми власності на якій належить земельна ділянка, виду землекористування тощо.

5.2. Право постійного землекористування

У ч. 1 ст. 92 Земельного кодексу передбачено, що право постійного користування земельною ділянкою — це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку. Варто згадати, що у радянські часи право постійного землекористування виступало головною формою використання земель. З розвитком земельних відносин в Україні та введенням приватної власності на землю ця форма користування поступово втрачала своє значення. Окрім того законодавство суттєво змінювало коло суб'єктів, яким могла належати земельна ділянка на праві постійного користування. Так, ст. 13 Земельного кодексу УРСР передбачалося, що земля надається в користування: колгоспам, радгоспам, іншим сільськогосподарським державним, кооперативним, громадським підприємствам, організаціям і установам; промисловим, транспортним, іншим несільськогосподарським державним, кооперативним, громадським підприємствам, організаціям і установам; громадянам СРСР. У випадках, передбачених законодавством Союзу РСР, земля також могла надаватися в користування і іншим організаціям та особам. У ст. 15 цього Кодексу регламентувалося право безстрокового (постійного) користування, що визначалося як землекористування без заздалегідь встановленого строку. На праві безстрокового користування (навечно) закріплювалася за колгоспами земля, яку вони займали. Згідно зі ст. 20 вказаного Кодексу право землекористування колгоспів, радгоспів та інших землекористувачів засвідчувалося державними актами на право користування землею. Форми актів

встановлювалися Радою Міністрів СРСР. Зазначені документи видавалися після відводу земельних ділянок в натурі.

Згідно з Земельним кодексом Української РСР 1990 року земельні ділянки могли надаватися у володіння і користування. Відповідно до ст. 6 цього Кодексу у довічне успадковане володіння земля надавалася громадянам Української РСР. У постійне володіння земля надавалася колгоспам, радгоспам, іншим державним, кооперативним, громадським підприємствам, установам і організаціям, релігійним організаціям для ведення сільського та лісового господарства. Статтею 7 Кодексу передбачалося, що у постійне користування (без заздалегідь встановленого строку) земля могла надаватися: громадянам Української РСР для городництва, сінокосіння і випасу худоби; промисловим, транспортним та іншим несільськогосподарським державним, кооперативним, громадським підприємствам, установам і організаціям; для потреб оборони організаціям, зазначеним у ст. 70 цього Кодексу (тобто військовим частинам, установам, військово-навчальним закладам, підприємствам та організаціям Збройних Сил і внутрішніх військ); сільськогосподарським державним, кооперативним і громадським підприємствам, установам і організаціям для використання у несільськогосподарських цілях; релігійним організаціям; спільним підприємствам, міжнародним об'єднанням і організаціям з участю радянських та іноземних юридичних осіб. У випадках, передбачених законодавством Української РСР, земля могла надаватися в користування іншим організаціям і особам. Згідно зі ст. 23 Кодексу право володіння або право постійного користування землею посвідчувалося державними актами, які видавалися і реєструвалися сільськими, селищними, районними, міськими Радами народних депутатів.

Можна виділити такі ознаки права постійного користування:

По-перше, порівняно з правом власності на землю, відповідно до якого власнику ділянки належать правомочності щодо володіння, користування та розпорядження нею, право постійного користування нею охоплює лише дві з означених правомочностей, а саме правомочності щодо володіння і користування землею, тому постійний землекористувач може володіти і користуватися земельною ділянкою і не може її відчужувати шляхом продажу, дарування, міни, передачі у спадщину. По-друге, право постійного користування земельною ділянкою є безстроковим, оскільки надається без заздалегідь визначеного строку. По-третє, за чинним Земельним кодексом у постійне користування можуть

надаватись земельні ділянки із земель державної та комунальної власності. По-четверте, приватизовані землі не можуть надаватися у постійне користування¹.

Тому володіти землею на праві постійного користування може лише обмежена кількість суб'єктів. Так, згідно зі ст. 92 ЗКУ, право постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності набувають: а) підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності; б) громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації; в) релігійні організації України, статuti (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, виключно для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності²; г) публічне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування, утворене відповідно до Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування»³; ґ) вищі навчальні заклади незалежно від форми власності⁴; д) співвласники багатоквартирного будинку для обслуговування такого будинку та забезпечення задоволення житлових, соціальних і побутових потреб власників (співвласників) та наймачів (орендарів) квартир та нежитлових приміщень, розташованих у багатоквартирному будинку⁵.

Аналіз істотних ознак права постійного користування земельними ділянками дозволяє стверджувати, що за своєю юридичною природою це право має речовий характер і йому притаманні всі особливості здійснення такого права, які були характерними для права постійного володіння, закріпленого у Земельному кодексі УРСР 1990 року: залежність від права державної і ко-

¹ Детальніше про особливості права постійного землекористування див.: Семчик В. І., Кулинич П. Ф., Шульга М. В. Земельне право України: підручник. Київ: Ін Юре, 2008. С. 191–194.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо права релігійних організацій на постійне користування земельною ділянкою: Закон України від 15 січ. 2009 р. № 875-VI // Відомості Верховної Ради України. 2009. № 23. Ст. 282.

³ Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування: Закон України від 23 лют. 2012 р. № 4442-VI // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 49. Ст. 553.

⁴ Про вищу освіту: Закон України від 1 лип. 2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 37–38. Ст. 2004.

⁵ Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Закон України від 14 трав. 2015 р. № 417-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 29. Ст. 262.

мунальної власності на землю, фактичне володіння земельними ділянками на підставі рішень органів державної влади і місцевого самоврядування, обмеженість використання землі, заборона землекористувачеві самостійно розпоряджатись земельною ділянкою, можливість припинення права користування землею в адміністративному порядку, можливість юрисдикційного захисту права землекористування тощо.

5.3. Право орендного землекористування

Згідно зі ст. 93 Земельного кодексу право оренди земельної ділянки — це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності. Спеціальним законодавчим актом у сфері орендних відносин, предметом яких виступає земельна ділянка, є Закон України «Про оренду землі». Орендарі набувають права оренди земельної ділянки на підставах і в порядку, передбачених Земельним і Цивільним кодексами, Законом України «Про оренду землі» та іншими законодавчими актами.

Орендодавцями земельних ділянок можуть бути: громадяни та юридичні особи, у власності яких перебувають земельні ділянки, або уповноважені ними особи (щодо земельних ділянок приватної власності); сільські, селищні, міські ради в межах повноважень, визначених законом (щодо земельних ділянок комунальної власності); районні, обласні ради та Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах повноважень, визначених законом (щодо земельних ділянок спільної власності територіальних громад); органи виконавчої влади, які відповідно до закону передають земельні ділянки у власність або користування (щодо земельних ділянок державної власності).

Орендодавцем земельної ділянки, що входить до складу спадщини, у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття після спливу шести місяців з дня відкриття спадщини є особа, яка управляє спадщиною.

Орендарями земельних ділянок можуть бути: а) районні, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та Кабінет Міністрів

України в межах повноважень, визначених законом; б) сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах повноважень, визначених законом; в) громадяни і юридичні особи України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи, міжнародні об'єднання та організації, а також іноземні держави. Таким чином, орендодавцями є особи, яким земельна ділянка належить на праві власності, а орендарями є юридичні або фізичні особи, яким на підставі договору оренди належить право володіння і користування земельною ділянкою.

Слід також згадати таку категорію суб'єктів, як концесіонери, яким для здійснення концесійної діяльності земельні ділянки надаються в оренду (ст. 94 ЗКУ). У Законі України «Про концесії»¹ визначено, що концесія — це надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику (ст. 1 Закону).

Право оренди земельної ділянки може відчужуватися, у тому числі продаватися на земельних торгах, а також передаватися у заставу, спадщину, вноситися до статутного капіталу власником земельної ділянки — на строк до 50 років, крім права на оренду земельної ділянки державної або комунальної власності. Виключення складає випадок, коли право на оренду земельної ділянки державної або комунальної власності, наданої для будівництва житлового будинку, може бути відчужене орендарем за згодою орендодавця у разі, якщо таке будівництво розпочате, на строк та на умовах, визначених первинним договором оренди, або якщо таке відчуження передбачено первинним договором оренди.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про оренду землі», договір оренди землі — це договір, за яким орендодавець зобов'язаний за плату передати орендареві земельну ділянку у володіння і користування на певний строк, а орендар зобов'язаний

¹ Про концесії: Законі України від 16 лип. 1999 р. № 997-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 41. Ст. 372.

використовувати земельну ділянку відповідно до умов договору та вимог земельного законодавства. Їстотними умовами договору оренди землі є наступне:

1. Об'єкт оренди (кадастровий номер, місце розташування та розмір земельної ділянки). Слід враховувати, що є певні обмеження та заборони щодо передачі земельних ділянок в оренду. Зокрема, не підлягають передачі в оренду земельні ділянки, штучно створені у межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісгосподарського призначення та природно-заповідного фонду, розташованих у прибережній захисній смузі водних об'єктів (п. 3 ст. 93 ЗКУ) тощо.

2. Строк дії договору оренди. Законодавством встановлений максимальний строк дії договору оренди землі, який не може перевищувати 50 років. Існує і мінімальний строк договору оренди, який встановлений для деяких випадків. Зокрема: у разі створення індустріального парку на землях державної чи комунальної власності земельна ділянка надається в оренду на строк не менше 30 років; при передачі в оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, особистого селянського господарства строк дії договору оренди землі не може бути меншим як 7 років; при передачі в оренду для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, особистого селянського господарства земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які є земельними ділянками меліорованих земель і на яких проводиться гідротехнічна меліорація, строк дії договору оренди землі не може бути меншим як 10 років.

Крім того, є випадки, коли строк договору оренди визначається з врахуванням настання певних обставин або особливостей. Зокрема, при передачі в оренду сільськогосподарських угідь, які розташовані в межах гірничого відводу, наданого для розробки родовища нафти або газу, строк дії договору оренди земельних ділянок визначається з урахуванням строків початку будівництва свердловин та виробничих споруд, пов'язаних з їх експлуатацією, на орендованій ділянці або на її частині. Особа, яка управляє спадщиною, у складі якої є земельна ділянка сільськогосподарського призначення, що не перебуває в оренді, також має право передати таку ділянку в оренду на строк до моменту державної реєстрації права власності спадкоємця на таку земельну ділянку або до набрання законної сили рішенням суду

про визнання спадщини відумерлою. У разі передачі земельної ділянки в оренду концесіонеру для концесійної діяльності слід враховувати, що строк концесійного договору має бути не менше 10 років та не більше 50 років, що також буде впливати й на строк договору оренди землі. Наприклад, у разі розташування об'єкта концесії на земельній ділянці державної або комунальної власності, повноваження щодо розпорядження якою здійснює концесіодавець, така земельна ділянка надається в оренду концесіонеру разом з об'єктом концесії на строк дії концесійного договору (п. 6 ст. 3 Закону «Про концесії»).

3. Орендна плата із зазначенням її розміру, індексації, способу та умов розрахунків, строків, порядку її внесення і перегляду та відповідальності за її несплату. Орендна плата за землю — це платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою згідно з договором оренди землі, причому розмір, умови і строки її внесення встановлюються за згодою сторін у договорі оренди (крім строків внесення орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, які встановлюються відповідно до Податкового кодексу України).

Орендна плата справляється у грошовій формі, причому розрахунки за земельні ділянки, що перебувають у державній і комунальній власності, здійснюються виключно у такій формі. Якщо земельні ділянки перебувають у приватній власності, за згодою сторін розрахунки можуть здійснюватися у натуральній формі, яка має відповідати грошовому еквіваленту вартості товарів за ринковими цінами на дату внесення орендної плати. За згодою сторін у договорі оренди землі можуть зазначатися інші умови.

Договір оренди землі укладається у письмовій формі і за бажанням однієї із сторін може бути посвідчений нотаріально. Типова форма договору оренди землі затверджена постановою Кабінетом Міністрів України від 3 березня 2004 року № 220. Право оренди земельної ділянки підлягає державній реєстрації відповідно до закону. Орендована земельна ділянка або її частина може передаватися у суборенду орендарем без зміни цільового призначення. Проте при укладенні договору суборенди земельної ділянки мають бути додержані наступні умови: умови договору суборенди земельної ділянки не можуть суперечити умовам договору оренди та мають обмежуватися його умовами; строк суборенди не може перевищувати строку договору оренди землі; в договорі оренди землі має бути передбачене право орендаря на укладення договору суборенди земельної ділянки. В разі,

якщо таке право не передбачене, для укладання договору суборенди надається письмова згода орендодавця. Якщо протягом одного місяця орендодавець не надішле письмового повідомлення щодо своєї згоди чи заперечення, орендована земельна ділянка або її частина може бути передана в суборенду. Виключенням є випадок, коли орендарем земельної ділянки є ініціатор створення індустріального парку, така земельна ділянка або її частини передаються ним у суборенду учасникам індустріального парку без попереднього погодження з орендодавцем, якщо це не суперечить договору оренди такої земельної ділянки.

За згодою сторін договір суборенди земельної ділянки посвідчується нотаріально, а право оренди підлягає державній реєстрації. У разі припинення договору оренди чинність договору суборенди земельної ділянки також припиняється. Забороняється також передача в суборенду земельних ділянок, на яких розташовані цілісні майнові комплекси підприємств, установ і організацій державної або комунальної власності, а також заснованих на майні, що належить Автономній Республіці Крим, та їх структурних підрозділів.

5.4. Земельний сервітут як вид користування чужою земельною ділянкою

Сервітутним відносинам присвячена глава 16 Земельного кодексу та глава 32 Цивільного кодексу. Сервітут забезпечує потреби осіб у користуванні земельними ресурсами, об'єктами нерухомості, в ефективному та раціональному здійсненні своїх прав власника (користувача). Сервітути прийшли ще з римського права, де вважалися правами користування чужою річчю, що встановлювалися або для створення визначених вигод при експлуатації визначеної земельної ділянки або на користь визначених осіб.

Слово *servitus* означало власне «рабство речі», «служіння її», тобто таке відношення, при якому річ (ділянка) — *praedium serviens* — служила не тільки своєму власникові, але і використовувалася для економічних вигод сусідньої пануючої ділянки — *praedium dominans*, отже, для вигод власника останньої¹.

¹ Основи римського приватного права: підручник / В. І. Борисова, Л. М. Баранова, М. В. Домашенко та ін.; за заг. ред. В. І. Борисової та Л. М. Баранової. Харків: Право, 2008. С. 106.

Потім термін *servitus* був поширений на цілу низку подібних відносин.

Слід відзначити, що у римському приватному праві не було абстрактної конструкції сервітуту, а існували лише певні його різновиди. Еволюція сервітуту «розпочалася» із земельного (предіального) сервітуту, тому саме ця правова конструкція і обумовила історичний розвиток вчення про сервітути у сучасному законодавстві.

У земельному праві України зроблені спроби визначити істотні ознаки сервітуту як юридичної категорії. До них, зокрема, відносять те, що сервітут: 1) є результатом волевиявлення сторін правовідношення, котре втілюється в угоді або рішенні суду; 2) є обтяженням земельної ділянки; 3) є обмеженням інших прав на земельну ділянку; 4) допускає тільки часткове користування земельною ділянкою як за способами, так і за територіальним поширенням; 5) є поліфункціональною категорією, яка налічує багато різновидів; 6) якнайменше обмежує права інших осіб, не позбавляючи власника (користувача) земельної ділянки належних йому прав володіння, користування та розпорядження цією ділянкою; 7) має відношення до конкретної земельної ділянки і не може бути перенесений на іншу; 8) є неподільним та невідчужуваним; 9) має здебільшого постійний характер¹.

Концепція сервітутів у Земельному кодексі відрізняється від цивільно-правової концепції сервітутів. У цивільному праві відповідно до римської правової традиції прийнято сервітути підрозділяти на земельні (предіальні) і особисті (персональні). Різниця між предіальними і персональними сервітутами полягає у способі визначення тієї уповноваженої особи, якій належить право обмеженого користування чужою річчю. При визначенні особи сервітуарія необхідно враховувати, що сервітути встановлюються в інтересах певної особи. Така визначеність особи встановлюється або її найменуванням, або пов'язується з наявністю у цієї особи іншого права (права власності, зокрема): сервітут належить, відповідно, або певній особі як такій (персональний сервітут), або особі як власнику (володільцю) певної нерухомості (предіальний сервітут).

Особисті земельні сервітути можуть встановлюватися в інтересах різних осіб: як на користь громадян, так і на користь юридичних осіб. При цьому важливим є те, що правом на ви-

¹ Марусенко Р. І. Правові аспекти земельних сервітутів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2005. С. 10.

користання сервітуту може скористатися виключно та особа, в інтересах якої він встановлений.

Існування предіального сервітуту пов'язується з існуванням двох земельних ділянок, які, за загальним правилом, мають бути сусідніми, але можуть і не бути такими, якщо неможливо задовольнити потреби особи іншим способом. Причому сусідні — не означає неодмінно суміжні, сусідніми можуть бути визнані земельні ділянки, які не мають спільної межі.

Суб'єктом персонального сервітуту є певна особа, інтересам якої служить слугуюча річ. Права, що впливають з особистого сервітуту, належать тільки цій конкретно визначеній особі і не можуть бути передані навіть її спадкоємцям. Таким чином, можна дійти висновку, що земельний сервітут згідно із Земельним кодексом — це предіальний сервітут, який може бути встановлений за вимогою власника чи землекористувача земельної ділянки для її обслуговування шляхом використання корисних властивостей сусідньої ділянки згідно з домовленістю між власниками цих сусідніх ділянок. У Земельному кодексі вказується на можливість встановлення сервітуту винятково щодо земельної ділянки. Хоча в результаті встановлення такого сервітуту, як право прокладки й експлуатації лінійних комунікацій, може бути обмежена не тільки реалізація права власності на земельну ділянку, але й право власності на розташовані на цій ділянці будівлі, спорудження.

Земельні сервітути часто встановлюються на невизначений строк. Припинення чинності безстрокових земельних сервітутів можливе лише за волевиявленням сервітуарія або за рішенням суду.

Відповідно до ст. 98 ЗКУ право земельного сервітуту — це право власника або землекористувача земельної ділянки на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою (ділянками).

Із врахуванням особливостей права земельного сервітуту, можна назвати наступні його ознаки:

1) для виникнення такого права необхідна наявність двох або більше (як правило суміжних) земельних ділянок, з яких одна (обслуговуюча) своїми перевагами задовольняє недоліки чи потреби іншої (панівної);

2) задоволення інтересів володільця однієї земельної ділянки іншою відбувається в межах прав, наданих власнику пануючої ділянки щодо користування обслуговуючою ділянкою. Крім того,

право земельного сервітуту завжди передбачає обмежене використання чужої земельної ділянки для конкретно визначеної цілі¹;

3) право земельного сервітуту виникає лише тоді, коли належну експлуатацію власної земельної ділянки неможливо здійснювати, не використовуючи обмежено сусідню земельну ділянку;

4) здійснення сервітуту має бути найменш обтяжливим для земельної ділянки, у відношенні якої він встановлений;

5) на відміну від земельної ділянки, належної особі на праві власності, право земельного сервітуту не може бути самостійним об'єктом цивільних прав. Згідно зі ст. 101 ЗКУ, земельний сервітут не може бути предметом купівлі-продажу, застави та не може передаватися будь-яким способом особою, в інтересах якої цей сервітут встановлено, іншим фізичним та юридичним особам;

6) право земельного сервітуту є додатковим до основного права на земельну ділянку для особи, на користь якої встановлено сервітут. Із припиненням права цієї особи на земельну ділянку припиняється і право земельного сервітуту.

У ст. 99 Земельного кодексу визначені види земельних сервітутів: а) право проходу та проїзду на велосипеді; б) право проїзду на транспортному засобі по наявному шляху; в) право на розміщення тимчасових споруд (малих архітектурних форм); г) право прокладати на свою земельну ділянку водопровід із чужої природної водойми або через чужу земельну ділянку; г) право відводу води зі своєї земельної ділянки на сусідню або через сусідню земельну ділянку; д) право забору води з природної водойми, розташованої на сусідній земельній ділянці, та право проходу до природної водойми; е) право поїти свою худобу із природної водойми, розташованої на сусідній земельній ділянці, та право прогону худоби до природної водойми; є) право прогону худоби по наявному шляху; ж) право встановлення будівельних риштувань та складування будівельних матеріалів з метою ремонту будівель та споруд; з) інші земельні сервітути.

Щодо видів сервітутів, слід також зазначити, що Лісовий кодекс України містить ст. 23, яка регулює статус лісових сервітутів. Таким чином, можна зробити висновок, що сервітут може встановлюватися щодо будь-якої категорії земель у складі земель України.

¹ Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: наук.-навч. посіб. / за ред. Н. І. Титової. Львів: ПАІС, 2005. С. 250.

Відповідно до ст. 100 ЗКУ та ст. 402 ЦКУ, сервітут може бути встановлений договором, законом, заповітом або рішенням суду. Слід звернути увагу на те, що ч. 2 ст. 100 ЗКУ та ч. 2 ст. 402 ЦКУ присвячені лише встановленню сервітуту договором, а ч. 3 ст. 402 ЦКУ вказує на встановлення сервітуту рішенням суду. При встановленні земельних сервітутів слід дотримуватись наступних положень. По-перше, мета встановлення земельного сервітуту і передбачувані сервітутним користуванням дії повинні узгоджуватись з призначенням і дозволеними видами діяльності на певній категорії земель, а також цільовим призначенням та існуючими обмеженнями щодо конкретної земельної ділянки. По-друге, суспільству необхідно враховувати потенційну небезпеку для земельних ресурсів, що випливає з особливостей певних видів земельних сервітутів, а також небезпеку аварій устаткування, що використовується (водопровідних споруд, трубопроводів) при реалізації сервітутних прав. Наявність таких вимог зумовлена ризиком деградації чи забруднення землі, важкістю відновлення попереднього стану, можливістю завдання у зв'язку з цим шкоди власникам чи користувачам земельних ділянок тощо. По-третє, при встановленні земельних сервітутів необхідно враховувати, що встановлення деяких видів сервітутів може суттєво ускладнити або взагалі унеможливити використання земельної ділянки за цільовим призначенням. У деяких випадках режим здійснення певних видів сервітутного користування повинен підпорядковуватись нормам законодавства, які є імперативними і не підлягають коригуванню у договірному порядку. Здебільшого це стосується сервітутів, які дозволяють проведення лінійних комунікацій¹.

Підстави припинення сервітуту визначені у ст. 102 ЗКУ та у ст. 406 ЦКУ. Дія земельного сервітуту підлягає припиненню у випадках: поєднання в одній особі суб'єкта права земельного сервітуту, в інтересах якого він встановлений, та власника земельної ділянки; відмови особи, в інтересах якої встановлено земельний сервітут; рішення суду про скасування земельного сервітуту; закінчення терміну, на який було встановлено земельний сервітут; невикористання земельного сервітуту протягом трьох років; порушення власником сервітуту умов користування сервітутом.

¹ Марусенко Р. І. Правові аспекти земельних сервітутів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2005. С. 15.

На вимогу власника земельної ділянки, щодо якої встановлено земельний сервітут, дія цього сервітуту може бути припинена в судовому порядку у випадках: припинення підстав його встановлення; коли встановлення земельного сервітуту унеможливує використання земельної ділянки, щодо якої встановлено земельний сервітут, за її цільовим призначенням. Слід звернути увагу на те, що зміна власника земельної ділянки, стосовно якої встановлено сервітут, не тягне за собою припинення сервітуту.

5.5. Особливості користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) і забудови (суперфіцій)

Суперфіцій відомий ще з часів Стародавнього Риму і є правовою конструкцією «користування чужою земельною ділянкою для забудови». Це було відчужуване і таке, що передається у спадок, право зведення будівлі на чужій ділянці і право користування цією будівлею. У законодавство України цей інститут був введений Цивільним кодексом. З внесенням змін до Земельного кодексу у 2007 році інститут суперфіцію дістав своє закріплення у главі 16-1 «Право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб або для забудови».

Суперфіцій — це довгострокове, відчужуване і успадковуване право використання чужої земельної ділянки для забудови. Відповідно до ч. 1 ст. 413 ЦКУ та ч. 1 ст. 102-1 ЗКУ договір суперфіцію укладається між власником земельної ділянки і особою, яка виявила бажання користуватися цією земельною ділянкою для забудови. Власник — будь-яка фізична або юридична особа, в тому числі держава або територіальна громада. Землекористувач — будь-яка фізична або юридична особа, з врахуванням обмежень, встановлених ЗК України для суб'єктів, які використовують певні категорії земель.

Об'єктом в договорі суперфіцію буде виступати право на земельну ділянку, яка надається для забудови. Оскільки земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування (крім випадків суборенди, сервітуту щодо частин земельних ділянок) та державної реєстрації права власності на неї (ст. 79-1 ЗКУ), а її формування передбачає визначення площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного

кадастру, то у договорі суперфіцію обов'язково щодо земельної ділянки, належної власнику, зазначаються її кадастровий номер, місце розташування та розмір. Відповідно до ст. 413 Цивільного кодексу, за договором суперфіцію земельна ділянка передається в користування іншій особі для будівництва промислових, побутових, соціально-культурних, житлових та інших споруд і будівель. Оскільки забудова може здійснюватися на земельних ділянках різних категорій земель (промисловості, транспорту, житлової та громадської забудови тощо), то, відповідно, об'єктом суперфіцію можуть бути земельні ділянки такого цільового призначення, на яких земельним законодавством дозволяється будівництво вищезазначених об'єктів. Крім того, згідно з ч. 5 ст. 415 ЦКУ землекористувач зобов'язаний використовувати земельну ділянку відповідно до її цільового призначення. Відповідно при укладенні договору суперфіцію насамперед слід виходити з цільового призначення земельної ділянки, оскільки вирішення у майбутньому питання про зміну цільового призначення земельної ділянки належить до компетенції не власника ділянки (він може лише ініціювати таку зміну), а відповідних органів, які приймають рішення з цього питання. Цільове призначення ділянки повинно дозволяти і передбачати здійснення забудови. Крім того, вибираючи земельну ділянку для передачі суперфіціарію під забудову, необхідно враховувати існуючі обмеження та обтяження прав на земельну ділянку (гл. 18 ЗКУ).

Слід також звернути увагу, що земельне законодавство суттєвою умовою договорів щодо користування земельними ділянками вважає й умови використання, й цільове призначення земельної ділянки. Тому надана в користування з метою забудови земельна ділянка повинна відповідати певному цільовому призначенню, яке встановлюється шляхом віднесення земель до тієї чи іншої категорії на підставі рішень органів державної влади і місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Оскільки земельна ділянка передається з певною метою — для забудови, то договір про встановлення суперфіцію має містити характеристики й функціональне призначення майбутньої споруди. Це буде особливо важливим, якщо власник земельної ділянки зацікавлений у викупі спорудженого об'єкта після припинення дії договору про встановлення суперфіцію. У такому договорі в інтересах власника земельної ділянки доцільно закріпити зобов'язання суперфіціаря, узгодити з власником проектну документацію до її затвердження відповідними органами влади.

Однією із переваг договору суперфіцію є те, що він може бути укладений на невизначений строк, що впливає із ч. 4 ст. 413 ЦКУ, де зазначено, що «право користування чужою земельною ділянкою для забудови може бути встановлено на визначений або на невизначений строк». ЗК України не містить подібних норм, відсилаючи до норм ЦКУ (ч. 5 ст. 102-1 ЗКУ). Проте у ч. 4 ст. 102-1 ЗКУ та ч. 5 ст. 413 ЦКУ міститься обмеження щодо земельних ділянок державної або комунальної власності, строк користування якими для забудови не може перевищувати 50 років. Таким чином, при укладанні договору суперфіцію, якщо земельна ділянка перебуває у приватній власності, строк договору може бути невизначеним або визначеним на будь-який строк за домовленістю сторін. Якщо ж земельна ділянка перебуває у державній або комунальній власності, строк у договорі має зазначатися не більше 50 років.

Щодо плати, то ч. 5 ст. 102-1 ЗКУ відсилає з цього питання до ЦКУ, який також не містить окремої норми про плату за користування чужою земельною ділянкою для забудови. Відповідь можна знайти, якщо проаналізувати ч. 1 ст. 414 ЦКУ, якою власнику земельної ділянки надано право на одержання плати за користування нею. Розмір плати, її форма, умови, порядок та строки її виплати встановлюються договором. Праву власника відповідає обов'язок землекористувача (ч. 4 ст. 415 ЦКУ) вносити плату за користування земельною ділянкою, а також інші платежі, встановлені законом. Крім того, якщо на земельній ділянці збудовані промислові об'єкти, договором може бути передбачено право власника земельної ділянки на одержання частки від доходу землекористувача.

У листі Державного комітету із земельних ресурсів України від 2 липня 2008 року окремо підкреслюється, що землекористувач (суперфіціарій) зобов'язаний вносити плату за користування земельною ділянкою державної (комунальної) власності, наданою йому для забудови, а також інші платежі, встановлені законом. Плата за користування земельною ділянкою встановлюється за домовленістю сторін. Однак мінімальний розмір плати за користування землею державної (комунальної) власності не може бути меншим від розміру земельного податку. При цьому максимального розміру плати за користування землею на такому праві законом не передбачено.

Норми Земельного та Цивільного кодексів не містять вказівку «як і коли» має передаватися земельна ділянка за договором

суперфіцію. Тому строки і умови передачі можуть бути визначені у договорі сторонами. А оскільки зазначене право підлягає державній реєстрації, то об'єкт за договором суперфіцію вважається переданим з моменту державної реєстрації цього права, якщо інше не встановлено законом.

У разі припинення права користування земельною ділянкою та недосягнення домовленості між власником земельної ділянки та власником будівлі (споруди), власник земельної ділянки має право вимагати від останнього знесення зведеної будівлі (споруди) та приведення земельної ділянки до стану, в якому вона була до надання її у користування. Якщо знесення будівлі (споруди), що розміщена на земельній ділянці, заборонено законом (житлові будинки, пам'ятки культурної спадщини тощо) або є недоцільним у зв'язку з явним перевищенням вартості будівлі (споруди) порівняно з вартістю земельної ділянки, суд може з урахуванням підстав припинення права користування земельною ділянкою постановити рішення про викуп власником будівлі (споруди) земельної ділянки, на якій вона розміщена, або про викуп власником земельної ділянки будівлі (споруди), або визначити умови користування земельною ділянкою власником будівлі (споруди) на новий строк.

Відповідно до ч. 3 ст. 102-1 ЗКУ та ч. 3 ст. 413 ЦКУ право користування земельною ділянкою державної або комунальної власності не може бути внесено до статутного капіталу та передано у заставу. Тобто передавати у заставу та вносити до статутного капіталу право користування чужою земельною ділянкою для за будови можливо лише у разі, якщо земельна ділянка перебуває у приватній власності, але з врахуванням положень ст. 133 ЗКУ.

Договір про встановлення суперфіцію допускає, що разом із суперфіціарієм земельною ділянкою продовжує користуватися і сам власник. Оскільки земельна ділянка має двох фактичних користувачів, у договорі про встановлення суперфіцію важливо регламентувати їхні повноваження. Адже не тільки суперфіціарій, а й власник обмежений у своїй волі користування земельною ділянкою. Згідно з ч. 2 ст. 414 ЦКУ в договорі суперфіцію встановлюється обсяг повноважень власника щодо володіння й користування земельною ділянкою. Але договір суперфіцію не обмежує також й повноваження власника щодо розпорядження земельною ділянкою.

Щодо прав землекористувача, то, перш за все, він може користуватися земельною ділянкою в обсязі, визначеному дого-

вором про встановлення суперфіцію. Землекористувач набуває речові права на майно, що складається із земельної ділянки та розташованої на ній зведеної будівлі (споруди). Причому на земельну ділянку в забудовника виникає обмежене за змістом і обсягом речове право, тоді як на зведену будівлю (споруду) — право власності (однак для режиму права власності на вказаний об'єкт характерні певні обмеження та особливості). У ч. 2 ст. 415 ЦКУ закріплено право власності землекористувача на споруджену ним на земельній ділянці будівлю (споруду). Слід враховувати, що правила ст. 377 ЦКУ та норми ст. 120 ЗКУ, що «до особи, яка набула право власності на житловий будинок (крім багатоквартирного), будівлю або споруду, переходить право власності, право користування на земельну ділянку, на якій вони розміщені, без зміни її цільового призначення в обсязі та на умовах, встановлених для попереднього землевласника (землекористувача)», при укладанні договору суперфіцію не застосовуються.

Таким чином, у договорі суперфіцію має бути зазначено, що: 1) перехід права власності на земельну ділянку до іншої особи, не впливає на обсяг права власника будівлі (споруди) щодо користування земельною ділянкою; 2) особа, до якої перейшло право власності на будівлі (споруди), набуває право користування земельною ділянкою на тих же умовах і в тому ж обсязі, що й попередній власник будівлі (споруди).

Ще одним правом на чужу земельну ділянку є емфітевзис, який також з'явився у римському праві і називався *jus in agro vectigali*. Його поява відбулася в результаті трансформації орендних відносин. Свого часу держава, муніципії, приватні особи здавали свої землі за платню для сільськогосподарського використання. Ці відносини забезпечувалися персональними позовами, але з часом преторським правом захист з персонального перетворився у речовий.

Емфітевзис — це довгострокове, відчужуване і успадковуване право використання чужої земельної ділянки для сільськогосподарських потреб. Згідно з п. 1 ст. 102-1 ЗКУ емфітевзис виникає на підставі договору між власником земельної ділянки та особою, яка виявила бажання користуватися цією земельною ділянкою для таких потреб, відповідно до п. 1 ст. 407 ЦКУ.

Власник — будь-яка фізична або юридична особа, в тому числі держава або територіальна громада, крім тих осіб, які не можуть мати на праві власності землі сільськогосподарського

призначення. Землекористувач — будь-яка фізична або юридична особа, крім обмежень, встановлених ст. ст. 31, 33—37 Земельного кодексу.

Але якщо власником земельної ділянки є держава або територіальна громада, слід враховувати, що відповідно до ст. 134 ЗКУ «права на земельні ділянки державної чи комунальної власності (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, встановлених ч. 2 ст. 134 Земельного кодексу». Згідно зі ст. 135 ЗКУ, земельні торги проводяться у формі аукціону, за результатами проведення якого укладається договір емфітевзису (суперфіцію) земельної ділянки з учасником (переможцем) земельних торгів, який запропонував найвищу плату за користування нею, зафіксовану в ході проведення земельних торгів. Право емфітевзису та суперфіцію, набуте за результатами проведення торгів, підлягає державній реєстрації.

Об'єктом в договорі емфітевзису буде виступати право користування чужою земельною ділянкою. Оскільки таке право встановлюється щодо земельної ділянки, то в договорі емфітевзису вважливо зазначити відомості стосовно останньої. Із норм глави 16-1 Земельного кодексу випливає, що земельна ділянка передається для сільськогосподарських потреб, що задовольняються за рахунок земель сільськогосподарського призначення та на яких здійснюється виробництво сільськогосподарської продукції, проводиться сільськогосподарська науково-дослідна та навчальна діяльність, розміщуються відповідні виробничі інфраструктури.

Таким чином, можна визначити, що при укладанні договору емфітевзису використовується земельна ділянка, яка за основним цільовим призначенням або за категорією відноситься до земель сільськогосподарського призначення. Проте ч. 5 ст. 20 ЗКУ виділяє також і «види використання земельної ділянки», де «земельні ділянки сільськогосподарського призначення використовуються їх власниками або користувачами виключно в межах вимог щодо користування землями певного виду використання, встановлених ст. ст. 31, 33—37 цього Кодексу». Виходячи із вищезазначеного, видами використання земельних ділянок вважається: ведення фермерського господарства (ст. 31 ЗКУ), ведення особистого селянського господарства (ст. 33 ЗКУ), сінокосіння та випасання худоби (ст. 34 ЗК України), садівництво (ст. 35 ЗКУ), город-

ництво (ст. 36 ЗКУ), ведення підсобного господарства сільськогосподарськими підприємствами (ст. 37 ЗКУ), для ведення товарного сільськогосподарського виробництва (ст. 22 ЗКУ).

Згідно із ч. 1 ст. 409 ЦКУ «власник земельної ділянки має право вимагати від землекористувача використання її за призначенням, встановленим у договорі». У ч. 3 ст. 410 ЦКУ міститься обов'язок землекористувача ефективно використовувати земельну ділянку відповідно до її цільового призначення.

Однією із переваг договору емфітевзису є те, що він може бути укладений на невизначений строк, що впливає із ч. 2 ст. 408 ЦКУ, де зазначено, що «якщо договір про надання права користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб укладено на невизначений строк, кожна із сторін може відмовитися від договору, попередньо попередивши про це другу сторону не менш як за один рік». ЗК України не містить подібних норм, відсилаючи до норм ЦКУ (ч. 5 ст. 102-1 ЗКУ). Проте у ч. 4 ст. 102-1 ЗКУ та ч. 1 ст. 408 ЦКУ міститься обмеження щодо земельних ділянок державної або комунальної власності, строк користування якими для сільськогосподарських потреб не може перевищувати 50 років.

Якщо договір емфітевзису укладається на невизначений строк, кожна із сторін може відмовитися від договору, попередньо попередивши про це другу сторону не менш як за один рік. Після припинення дії договору землекористувач повертає земельну ділянку власнику у стані, не гіршому порівняно з тим, у якому він її одержав у користування.

Слід зазначити, що ч. 5 ст. 102-1 ЗКУ з питання визначення плати відсилає до Цивільного кодексу. Однак ЦКУ також не містить окремої норми про плату за користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб. Відповідь можна знайти, якщо проаналізувати ч. 2 ст. 409 ЦКУ, за якою власнику земельної ділянки надано право на одержання плати за користування нею. Розмір плати, її форма, умови, порядок та строки її виплати встановлюються договором. Праву власника відповідає обов'язок землекористувача (ч. 2 ст. 410 ЦКУ) вносити плату за користування земельною ділянкою, а також інші платежі, встановлені чинним законодавством.

Плата за користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб може справлятися у грошовій, натуральній та відробітковій формах. Також можливе поєднання різних форм плати.

Грошова форма — це сума плати за користування земельною ділянкою, яка виплачується грошима. Натуральна форма — це сума плати за користування земельною ділянкою, на яку видається продукція, вироблена, перероблена або придбана користувачем. У разі застосування натуральної форми плати у договорі емфітевзису обов'язково зазначаються вид продукції, якою сплачується плата, її обсяги та зафіксовані на неї ціни. Відробіткова форма — це сума плати за користування земельною ділянкою, на яку користувач надає різні послуги (обробіток, полив, збір урожаю на суміжних земельних ділянках, що належать власнику, та інше). Перелік таких послуг, їх кількість та ціни на послуги фіксуються у договорі. Змішана форма — це плата за користування земельною ділянкою, де поєднуються декілька або всі попередні форми.

Але розрахунки щодо земельних ділянок, що перебувають у державній і комунальній власності, здійснюються виключно у грошовій формі.

Слід також враховувати, що ч. 2 ст. 409 ЦКУ надає право власнику земельної ділянки на одержання плати за користування нею, але не зобов'язує його до цього. Таким чином, договір емфітевзису може бути й безоплатним. Земельна ділянка вважається переданою за договором емфітевзису з моменту державної реєстрації цього права. Емфітевзис реєструється як «інше речове право» за порядком та правилами, встановленими Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 року¹.

Відповідно до ч. 3 ст. 102-1 ЗКУ та ч. 3 ст. 407 ЦКУ право користування чужою земельною ділянкою державної або комунальної власності для сільськогосподарських потреб не може бути внесено до статутного капіталу та передано у заставу. Тобто передавати у заставу та вносити до статутного капіталу таке право можливо лише у разі, якщо земельна ділянка перебуває у приватній власності, але з врахуванням ст. 133 Земельного кодексу, а саме: лише за умови присвоєння земельній ділянці кадастрового номера в порядку, визначеному законом; при передачі в заставу права на частину земельної ділянки здійснюється після виділення її в натурі (на місцевості) згідно з документацією із землеустрою; заставодержателем емфітевзису можуть бути лише

¹ Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 1 лип. 2004 р. № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 51. Ст. 553.

банки; порядок передачі емфітевзису в заставу визначається законами України «Про іпотеку» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву».

Відповідно до ст. 102-1 ЗКУ емфітевзис та суперфіцій припиняються у випадках: поєднання в одній особі власника земельної ділянки та землекористувача; спливу строку, на який було надано право користування; відчуження земельної ділянки приватної власності для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; прийняття уповноваженим органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування рішення про використання земельної ділянки державної чи комунальної власності для суспільних потреб; невикористання земельної ділянки для забудови в разі користування чужою земельною ділянкою для забудови протягом трьох років; припинення дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства (щодо договорів емфітевзису, укладених у рамках такого партнерства).

Припинення права користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзису), права забудови земельної ділянки (суперфіцію) також підлягає державній реєстрації у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно у встановленому законом порядку.

Якщо порівнювати емфітевзис та суперфіцій з іншими інститутами, наприклад, найбільш наближеним є оренда землі, то перевагою перших є те, що вони можуть бути безстроковими (крім земель державної та комунальної власності), тоді як оренда обмежена 50 роками. Перевагою емфітевзису є те, що мінімальний строк оренди земель сільськогосподарського призначення складає 7 років, у той час як для емфітевзису такої норми не встановлено. Крім того, укладення договору емфітевзису та суперфіцію робить громадянина «фактичним власником» земельної ділянки, оскільки, за загальним правилом, він отримує можливість не лише безстрокового володіння і користування, а й розпорядження ділянкою (за виключенням земельних ділянок державної або комунальної власності).

НАБУТТЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ ФІЗИЧНИМИ ТА ЮРИДИЧНИМИ ОСОБАМИ

6.1. Підстави і умови набуття прав на землю із земель державної та комунальної власності

Підстави та умови набуття прав на землю, порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами, набуття права на земельну ділянку за давністю користування (набувальна давність), перехід права на земельну ділянку у разі набуття права на жилий будинок, будівлю або споруду та інші засади набуття прав на земельні ділянки передбачені в главі 19 Земельного кодексу. При розгляді підстав набуття та реалізації прав на землю фізичними і юридичними особами слід мати на увазі, що ними в основному набуваються право власності та право користування земельними ділянками. Саме ці права на земельні ділянки становлять пріоритетний інтерес для даних суб'єктів. При цьому первісним джерелом набуття зазначених прав на земельні ділянки є землі державної та комунальної власності. Так, згідно з ч. 1 ст. 116 ЗКУ громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених законом, або за результатами аукціону.

Безоплатна передача земельних ділянок у власність громадян у разі приватизації земельних ділянок, які знаходяться у їх користуванні, пояснюється тим, що земельне законодавство попереднього періоду передбачало надання громадянам ділянок землі у постійне і тимчасове користування. Чинний ЗКУ не передбачає для громадян України ані постійного, ані тимчасового землекористування у тих видах, які існували раніше. Тепер зе-

мельні ділянки, що були надані їм раніше на основі відповідного виду права землекористування, можуть бути приватизовані або переоформлені в оренду. Набуття права власності на зазначені земельні ділянки може здійснюватися громадянами за їх бажанням, вираженим у зверненні до відповідного органу виконавчої влади або місцевого самоврядування.

Проте вказана правова норма не надає вичерпних відповідей на усі питання, що виникають у зв'язку з безоплатною передачею у власність громадян земельних ділянок, які знаходяться у їх користуванні. Насамперед, це стосується їх розмірів та категорій земель, на яких здійснюється приватизація земельних ділянок. Текстуальний зміст ст. 116 ЗКУ не в усіх випадках надає достатні підстави для безоплатної передачі усїєї площі земельної ділянки, що знаходиться у користуванні громадянина, особливо якщо її розмір значно перевищує норму безоплатної приватизації. Тому передача земельних ділянок у власність громадян здійснюється лише у межах встановлених норм безоплатної приватизації землі.

Одержання земельних ділянок внаслідок приватизації державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій передбачено в ст. 25 ЗКУ. При приватизації земельних угідь цих підприємств земельні ділянки передаються їх працівникам, працівникам державних та комунальних закладів освіти, культури, охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, а також пенсіонерам з їх числа з визначенням кожному з них земельної частки (паю). Рішення про приватизацію земель приймають органи державної виконавчої влади або місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень за клопотанням працівників державних або комунальних сільськогосподарських підприємств. Земельні ділянки працівникам цих підприємств, установ та організацій, працівникам державних та комунальних закладів освіти, культури, охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, а також пенсіонерам з їх числа передаються у приватну власність безоплатно.

Наведена норма ЗКУ передбачає також умови визначення площ земельних угідь, що передаються у приватну власність. Вони складають різницю між загальною площею земель, що перебували у постійному користуванні сільськогосподарських підприємств, і площею земель, які залишаються в державній чи комунальній власності (лісгосподарського призначення, водного фонду, резервного фонду). Учасники приватизації земель таких

підприємств мають гарантоване право на одержання своєї земельної частки (паю), виділеної в натурі на місцевості¹. Державою забезпечується безкоштовна передача у власність громадянам України із числа депортованих осіб, які поселилися в сільській місцевості, землі сільськогосподарського призначення в розмірі земельного паю, визначеного для місцевості їх приватизації, за рахунок земель запасу та резервного фонду в разі їх наявності.

При обчисленні розміру земельної частки (паю) враховуються сільськогосподарські угіддя, які перебували в постійному користуванні державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, за винятком земель, що залишаються у державній або комунальній власності. Загальний розмір обчисленої для приватизації площі сільськогосподарських угідь поділяється на загальну кількість учасників приватизації. Вартість і розміри їхніх земельних часток виражаються в умовних кадастрових гектарах і є рівними. При цьому розміри земельних ділянок, що виділяються для працівників державних та комунальних закладів, підприємств і організацій культури, освіти та охорони здоров'я та пенсіонерів з їх числа, які проживають у сільській місцевості або селищах міського типу, не можуть перевищувати норм безоплатної передачі земельних ділянок громадянам, що встановлені законом для ведення особистого селянського господарства.

Набуття земельних ділянок із земель державної і комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації передбачене у ст. 121 чинного ЗКУ та встановлене в граничних розмірах їх площ та у розмірах земельної частки. Нормування розмірів безоплатної приватизації у вигляді земельної частки, перш за все, має місце при безоплатній передачі землі для ведення фермерського господарства. Відхилення від гранично встановленого розміру передачі землі у приватну власність передбачено при передачі земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства у випадках одержання громадянами земельної частки в натурі на місцевості. Однак якщо для ведення фермерського господарства безоплатна передача землі у розмірі земельної частки є загальним правилом, то для ведення особистого селянського господарства вона сформульована у ч. 2 ст. 121 ЗКУ в якості винятку. Пояснюється це тим, що

¹ Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закон України від 5 черв. 2003 р. № 899-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 38. Ст. 314.

загальним правилом визначення розміру земельної ділянки, що передається для ведення особистого селянського господарства, є гранична норма земельної площі у встановленому розмірі не більше 2,0 гектара.

Для інших видів безоплатної передачі земельних ділянок у власність громадян, зокрема, для ведення садівництва, для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка), для індивідуального дачного будівництва та для будівництва індивідуальних гаражів передбачені тверді розміри земельних ділянок. Проте тут також має місце відповідне відхилення від встановлених норм безоплатної передачі земельних ділянок. Так, відповідно до ч. 3 ст. 121 ЗКУ розмір земельної ділянки, що передається безоплатно громадянину у власність у зв'язку з набуттям ним права власності на жилий будинок, не може бути меншим, ніж встановлений максимальний розмір земельної ділянки відповідного цільового призначення (крім випадків, якщо розмір земельної ділянки, на якій розташований будинок, є меншим).

Слід зазначити, що згідно з ч. 4 ст. 116 ЗКУ безоплатна передача земельних ділянок у власність громадян у межах визначених норм провадиться шляхом їх приватизації один раз по кожному виду їх використання. При цьому законом не обмежується кількість приватизованих земельних ділянок, а встановлюються лише їх граничні розміри для кожного виду безоплатної передачі. Разом з цим незмінним у земельному законодавстві залишається правило, передбачене у ч. 5 ст. 116 ЗКУ, про те, що земельні ділянки, які перебувають у власності чи користуванні громадян або юридичних осіб, передаються у власність чи користування за рішенням органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування лише після припинення права власності чи користування ними в порядку, визначеному законом. У такий спосіб діюче земельне законодавство традиційно виключає можливість виникнення «подвійного» права власності чи «подвійного» права користування однією і тією ж земельною ділянкою.

Порядок здійснення вказаних видів приватизації земельних ділянок із земель державної та комунальної власності регулюється ст. 118 ЗКУ. Отже, згідно з ч. 1 ст. 118 ЗКУ громадянин, зацікавлений у приватизації земельної ділянки, яка перебуває у його користуванні, подає заяву до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність

громадян відповідно до своїх повноважень. У разі якщо земельна ділянка державної власності розташована за межами населених пунктів і не входить до складу певного району, заява подається до Ради міністрів Автономної Республіки Крим. У межах встановлених норм приватизація земельної ділянки, що перебуває у користуванні громадянина, здійснюється безоплатно, а частина ділянки, розмір якої перевищує норми безоплатної приватизації, може передаватися у приватну власність за плату. Рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо приватизації земельних ділянок приймається у місячний строк на підставі технічних матеріалів та документів, що підтверджують розмір земельної ділянки (ч. 2 ст. 118 ЗКУ).

Дещо інший порядок приватизації земельних ділянок передбачений у ч. 3 ст. 118 ЗКУ для громадян — працівників державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, а також пенсіонерів з їх числа, зацікавлених в одержанні безоплатно у власність земельних ділянок, які перебувають у постійному користуванні цих підприємств, установ та організацій, які мають подати клопотання про приватизацію. Необхідно також підкреслити, що земельний закон не пов'язує безоплатну приватизацію зазначених земельних ділянок зі стажем роботи працівників та пенсіонерів у сільськогосподарському підприємстві. Тому право кожного працівника підприємства, а також пенсіонера з їх числа на передачу земельної ділянки у приватну власність є гарантованим.

Клопотання громадян про безоплатну приватизацію земельних ділянок, так само як і заяви, підлягають розгляду органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування протягом місячного строку. У випадку ухвалення позитивного рішення відповідний орган державної виконавчої влади або орган місцевого самоврядування згідно із ч. 4 ст. 118 ЗКУ надає дозвіл підприємствам, установам та організаціям на розробку проекту приватизації земель зазначених державних чи комунальних підприємств. Отже, клопотання працівників цих підприємств передують відповідним рішенням і є підставами для їх прийняття.

Дозволи на розробку проектів приватизації зазначених земель є самостійними рішеннями органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. Підготовлений сільськогосподарським підприємством проект приватизації землі надається на розгляд та затвердження органом виконавчої влади або місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 5 ст. 118 ЗКУ передача земельних

ділянок у власність громадянам — працівникам державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій, а також пенсіонерам з числа працівників провадиться після затвердження проекту приватизації земель.

Варто звернути увагу на те, що передача земельних ділянок у приватну власність громадян зі складу земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств може здійснюватися й у випадках їх ліквідації. Це впливає зі змісту ч. 3 ст. 24 ЗКУ, відповідно до якої у разі ліквідації державного чи комунального підприємства, установи, організації землі, які перебувають у їх постійному користуванні, за рішенням відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування переводяться до земель запасу або надаються іншим громадянам та юридичним особам для використання за їх цільовим призначенням, а договори оренди земельних ділянок припиняються.

У ч. 6—9 ст. 118 ЗКУ встановлено порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами для ведення фермерського господарства, ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва, будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів у межах норм безоплатної приватизації, подають клопотання до відповідного органу виконавчої влади або місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у приватну власність відповідно до своїх повноважень.

Проект землеустрою, передбачений ч. 8 ст. 118 ЗКУ щодо відведення земельної ділянки, погоджується в порядку, встановленому ст. 186-1, у якій передбачені повноваження органів виконавчої влади в частині погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок. Проте погодження і затвердження документації із землеустрою є самостійною стадією процесу землепорядкування, що передбачено у попередній ст. 186 ЗКУ із зазначенням уповноважених на це органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. При цьому зазначені органи можуть затверджувати проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок, а також можуть відхилити їх та направити на доопрацювання.

Після усунення недоліків проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки вони підлягають повторному розгляду тими ж органами з правом ухвалення відповідного рішення щодо

погодження і затвердження цих проектів. Відмова органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у передачі земельної ділянки у власність або залишення клопотання без розгляду можуть бути оскаржені до суду, як адміністративного, так і загальної юрисдикції.

Набуття земельних ділянок за давністю користування виступає новелою серед підстав набуття права власності на землю. Так, відповідно до ст. 119 ЗКУ громадяни, які добросовісно, відкрито і безперервно користуються земельною ділянкою протягом 15 років, але не мають документів, які б свідчили про наявність у них прав на цю земельну ділянку, можуть звернутися до органу державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування з клопотанням про передачу її у власність або надання у користування.

У наведеній земельно-правовій нормі йдеться про добросовісне користування земельною ділянкою, під яким слід розуміти здійснення обробки та привласнення корисних властивостей земельної ділянки без належних на те правових підстав, про що користувач знав, але вважав своє користування правомірним. Відкрите користування земельною ділянкою означає неприховане використання певної земельної площі і привласнення її корисних властивостей як своїх досягнень у результаті такого користування.

Зі змісту наведеної норми земельного закону випливає, що набувальна давність, як підстава набуття права власності на землю або права користування нею, поширюється тільки на громадян. Добросовісне і відкрите користування земельною ділянкою повинне здійснюватися протягом 15 років. При цьому землекористування протягом зазначеного строку не може бути перерваним та сумарним. Звичайно, сезонні перерви в обробці ділянки землі не можуть розцінюватися як перерви у її використанні. Перервою у користуванні земельною ділянкою може вважатися не менш ніж річний проміжок часу в межах зазначеного строку безпідставного користування ділянкою землі.

Незважаючи на те, що земельний закон не передбачає умов обчислення строку набувальної давності, моментом її початку слід вважати фактичне започаткування користування земельною ділянкою, але не раніше набуття чинності нині діючим ЗКУ. До такого висновку приводить та обставина, що набувальна давність як підстава набуття громадянами земельної ділянки у власність або у користування на орендних засадах законодавчо визнана

лише з моменту введення у дію чинного ЗКУ. Тому саме з цього моменту слід відраховувати строк набувальної давності як підставу для звернення громадян про надання таких земельних ділянок у власність або в користування. У п. 18 постанови пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» № 7 від 16 квітня 2004 року з відповідними змінами і доповненнями, внесеними постановою № 2 від 19 березня 2010 року, підкреслюється, що норма ст. 119 ЗКУ не має зворотної дії у часі.

Положення ст. 119 ЗКУ мають застосовуватись і до безоплатної передачі земельних ділянок громадянам у власність на підставі набувальної давності. Проте розмір земельної ділянки може не збігатись з розміром ділянки землі, яким громадянин фактично користувався. У таких випадках земельна ділянка у межах встановлених норм може надаватись безоплатно, а земельна площа, що перевищує норми безоплатної передачі, може набуватись у приватну власність за договором купівлі-продажу або надаватись в оренду.

Окремої уваги заслуговує така підстава набуття земель, як *перехід права на земельну ділянку у разі набуття права на жилий будинок, будівлю або споруду*. Так, відповідно до ч. 1 ст. 120 ЗКУ, у разі набуття права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, що перебувають у власності, користуванні іншої особи, припиняється право власності, право користування земельною ділянкою, на якій розташовані ці об'єкти. До особи, яка набула право власності на жилий будинок, будівлю або споруду, розміщені на земельній ділянці, що перебуває у власності іншої особи, переходить право власності на земельну ділянку або її частину, на якій вони розміщені, без зміни її цільового призначення.

Якщо жилий будинок, будівля або споруда розміщені на земельній ділянці, що перебуває у користуванні, то в разі набуття права власності на ці об'єкти до набувача переходить право користування земельною ділянкою, на якій вони розміщені, на тих самих умовах і в тому ж обсязі, що були у попереднього землекористувача. У разі переходу права власності на будинок або його частину від однієї особи до іншої за договором довічного утримання право на земельну ділянку переходить на умовах, на яких ця земельна ділянка належала попередньому землевласнику (землекористувачу). У разі набуття права власності на жилий

будинки, будівлю або споруду фізичними або юридичними особами, які не можуть мати у власності земельних ділянок, до них переходить право користування земельною ділянкою, на якій розташований жилий будинок, будівля або споруда, на умовах оренди.

Слід зауважити, що істотною умовою договору, який передбачає набуття права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, є кадастровий номер земельної ділянки, право на яку переходить у зв'язку з набуттям права власності на ці об'єкти. Укладення договору, який передбачає набуття права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, що пов'язане з переходом права на частину земельної ділянки, здійснюється після виділення цієї частини в окрему земельну ділянку та присвоєння їй окремого кадастрового номера.

6.2. Продаж земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах

Одним з основних складових елементів земельного ринку є продаж земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах — земельних торгах. Вони створюють рівні стартові можливості та прозоре конкурентне середовище для інвесторів, а надходження до бюджетів сприяють підвищенню ефективності використання земельних ресурсів¹. Земельні торги являють собою встановлений земельним законодавством України порядок конкурентного продажу земельних ділянок². Відповідно до ч. 1 ст. 135 ЗКУ, земельні торги проводяться у формі земельного аукціону. У загальному розумінні під аукціоном (від лат. *augere* — збільшення) розуміється вид продажу товарів з публічних торгів у заздалегідь призначений час і в певному місці.

Поняття земельного аукціону на законодавчому рівні опосередковано закріплюється в ст. 135 ЗКУ, відповідно до якої земельний аукціон — це форма проведення земельних торгів, за результатами проведення яких укладається договір купівлі-прода-

¹ Набуття і реалізація прав на землю в Україні: навч. посіб. / А. Й. Годованюк, І. І. Каракаш, Є. О. Платонова та ін.; за ред. І. І. Каракаша. Одеса: Юрид. літ., 2016. С. 190.

² Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / Л. О. Бондар, А. П. Гетьман, В. Г. Гончаренко та ін.; за заг. ред. В. В. Медведчука. Київ: Юрінком Інтер, 2004. С. 351.

жу земельної ділянки або прав на неї з учасником (переможцем) земельних торгів, який запропонував найвищу ціну, зафіксовану в ході проведення земельних торгів.

Проведенню земельних торгів притаманні певні принципи, що забезпечують узгодженість й ефективність системи юридичних норм, серед яких можна назвати:

- принцип законності проявляється в організації та проведенні земельних аукціонів відповідно до вимог земельного законодавства, а також у визначенні останнім вичерпного переліку випадків, при яких торги вважаються такими, що не відбулися (ч. 29 ст. 137 ЗКУ);

- принцип достовірності, коли в опубліковану інформацію включаються дані про об'єкт, що виставляється на торги, та учасників земельного аукціону (ч. 4 ст. 137 ЗКУ);

- принцип публічності договору, згідно з яким у пресі публікується офіційна інформація про виставлення на торги земельних ділянок, а також здійснюється розміщення на таких ділянках рекламних щитів з інформацією про об'єкт продажу (ч. 6 ст. 137 ЗКУ);

- принцип рівності учасників земельного аукціону, який свідчить про те, що всі особи, які беруть участь в торгах, є рівними між собою у своєму правовому становищі учасників аукціону, не мають жодних переваг, а мають рівні права щодо земельної ділянки тощо;

- принцип змагальності та відкритої конкуренції, що знаходить вираження в самій сутності земельних аукціонів, оскільки їх переможцем завжди буде особа, яка запропонувала найбільшу ціну за об'єкт продажу;

- принцип прозорості має місце при розміщенні в ЗМІ, друкованих виданнях інформації про торги, переможців аукціону, ціну продажу лота тощо;

- принцип незмінності умов продажу земельних ділянок означає, що оголошені перед проведенням аукціону умови продажу під час укладення договору купівлі-продажу земельної ділянки зміні не підлягають;

- принцип свободи участі в земельних торгах, зміст якого в загальному вигляді полягає в забезпеченні всіх суб'єктів, які відповідають закріпленим в земельному законодавстві вимогам, а також виявили бажання придбати земельну ділянку, можливістю подати необхідні документи, бути зареєстрованими у якості учасників аукціону та прийняти участь в торгах;

— принцип гарантованості повернення внесків учасників земельних торгів, що дістає свій прояв в обов'язковому поверненні суб'єктам, які не стали переможцями аукціону, сплачених ними гарантійних внесків, а також в зарахуванні такого внеску до суми, яку за результатами аукціону сплачує переможець останнього за придбану земельну ділянку¹.

Відповідно до ч. 1 ст. 134 ЗКУ, земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах). Крім цього, на земельному аукціоні можуть відчужуватись земельні ділянки, що перебувають у приватній власності, або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), але виключно з ініціативи власників земельної ділянки (ч. 2 ст. 135 ЗКУ).

Земельним кодексом встановлюються певні винятки із загального правила щодо обов'язкового аукціонного відчуження вказаних вище державних та комунальних земель та прав на них, які закріплені в ч. 2 та 3 ст. 134 ЗКУ. Існування цього переліку пояснюється тим, що в ньому наведено конкретні ситуації, за наявності яких земельні ділянки державної та комунальної власності або права на них, замість конкурентного продажу, відчужуються в простому договірному порядку (в тому числі і на підставі міжнародних договорів) або набуваються у власність в порядку безоплатної передачі земель; чи взагалі не підлягають продажу, а можуть лише надаватися на безаукціонній основі в користування.

Учасником земельних торгів є фізична або юридична особа, яка подала виконавцю земельних торгів документи, зазначені в ч. 7 ст. 137 ЗКУ, сплатила реєстраційний та гарантійний внески, зареєстрована у книзі реєстрації учасників земельних торгів і відповідно до закону може набувати право власності чи користування земельною ділянкою, яка виставляється на земельні торги.

Організатором земельних торгів є фізична або юридична особа — власник земельної ділянки, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державний орган приватизації, що здійснює реалізацію права

¹ Караханян К. М. Правові засади конкурентного продажу земельних ділянок в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. С. 4.

державної чи комунальної власності на земельні ділянки, які уклали з виконавцем земельних торгів договір про проведення земельних торгів.

Проведення земельних торгів здійснюється суб'єктом господарювання, який уклав з організатором земельних торгів договір про їх проведення (ч. 3 ст. 135 ЗКУ). Визначення такої особи організатором земельних торгів здійснюється у порядку, визначеному законодавством про здійснення державних закупівель (ч. 6 ст. 136 ЗКУ). Отже, відповідно до вимог чинного земельного законодавства, з метою проведення земельних торгів щодо відчуження земельних ділянок державної чи комунальної власності суб'єкт, що виступає організатором аукціону, приймає рішення про їх проведення. В останньому зазначаються перелік земельних ділянок, які виставляються на земельні торги окремими лотами (місце розташування (адреса) земельної ділянки, її цільове призначення (функціональне використання), площа, кадастровий номер, умови продажу); стартова ціна кожного лота; особа, уповноважена організатором земельних торгів на укладення договору купівлі-продажу земельної ділянки, яка виставляється на земельні торги.

Наступним етапом є підготовка лотів до проведення аукціону, яку забезпечує організатор земельних торгів. Згідно з ч. 4 ст. 136 ЗКУ, вона включає в себе: виготовлення, погодження та затвердження в установленому законодавством порядку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (у разі зміни цільового призначення земельної ділянки та у разі, якщо межі земельної ділянки не встановлені в натурі (на місцевості)). Закупівля послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель у процесі підготовки лотів до продажу земельних ділянок державної чи комунальної власності на земельних торгах здійснюється у порядку, визначеному законодавством про здійснення державних закупівель; державну реєстрацію земельної ділянки; державну реєстрацію речового права на земельну ділянку; проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки відповідно до Закону України «Про оцінку земель» та законодавства про здійснення державних закупівель; встановлення стартової ціни продажу земельної ділянки, яка щодо земель державної та комунальної власності не може бути нижчою за експертну грошову оцінку земельної ділянки; визначення дати та місця проведення земельних торгів; встановлення умов продажу землі, які оголошуються перед проведенням земельних торгів та не підлягають

зміні під час укладення договору купівлі-продажу ділянки державної та комунальної власності.

Після здійснення всіх вказаних вище заходів організатор земельних торгів не пізніше десяти робочих днів після підписання договору про проведення торгів передає, а виконавець земельних торгів приймає документи та матеріали на лот. Документація щодо кожного лота оформлюється виконавцем земельних торгів в окрему справу, внаслідок чого формується інформаційна картка на лот і після закінчення торгів передається покупцеві. Згідно з ч. 3 ст. 137 ЗКУ, виконавець земельних торгів після отримання документів та матеріалів на лот забезпечує опублікування на офіційному веб-сайті Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, а також, за бажанням організатора земельних торгів, у друкованих засобах масової інформації оголошення про проведення земельних торгів. Воно посідає ключове місце у процедурі проведення аукціону. Саме належним чином зроблене оголошення унеможливорює більшість зловживань у процедурі проведення торгів.

Земельні торги проводяться не раніше 30 днів та не пізніше 90 днів після оприлюднення оголошення. Особа, яка бажає взяти участь у земельних торгах, не пізніше ніж за три робочі дні до їх проведення подає виконавцю земельних торгів документи, визначені ЗКУ. Якщо в земельному аукціоні приймає участь представник фізичної чи юридичної особи, він також подає документи, що підтверджують право діяти від імені учасника торгів (ч. 7 ст. 137 ЗКУ).

Після отримання вказаних документів виконавець торгів заносить до книги реєстрації учасників торгів порядковий номер учасника і номер лота, який він виявив бажання придбати, та видає учаснику (його представнику) довідку про отримання документів із зазначенням їх переліку, вхідний квиток, інформаційну картку на лот та картку учасника (із зазначенням на зворотному боці умов проведення торгів), а також відомості про особу учасника (його представника), що містяться в поданих ним документах.

Земельні торги щодо продажу земельних ділянок державної та комунальної власності починаються у день їх проведення з того, що виконавець реєструє присутніх учасників. Учасник (його представник) зобов'язаний пред'явити паспорт (довіреність на вчинення дій під час торгів, зокрема, на участь у торгах та підписання протоколу про результати торгів і паспорт). Після

цього виконавець видає учаснику табличку з номером. Реєстрація починається за три години та закінчується за 20 хвилин до початку торгів. Незареєстровані особи до участі у торгах не допускаються. На земельних торгах зобов'язаний бути присутній організатор торгів або його представник, уповноважений укласти від імені організатора земельних торгів договір купівлі-продажу земельної ділянки, яка виставляється на земельні торги.

Земельним законодавством встановлюється, що під час проведення торгів мають право бути присутніми та здійснювати звукозапис і відеозйомку процесу проведення торгів представники засобів масової інформації та громадських об'єднань. Крім цього, за рішенням ліцитатора під час торгів за певним лотом у залі можуть бути присутні учасники, які не беруть участі в торгах за цим лотом, а також особи, які не є учасниками, за запрошенням організатора земельних торгів. Проте вказаним суб'єктам забороняється втручатися у торги в будь-який спосіб, вчиняти дії, спрямовані на умисне створення перешкод для проведення торгів (пересуватися по залу та голосно розмовляти без дозволу ліцитатора, відвертати увагу учасників).

Безпосередньо процедура земельного аукціону розпочинається з оголошення ліцитатором порядку його проведення (ч. 14 ст. 137 ЗКУ). Кожен окремий лот виставляється на торги за наявності не менш як двох зареєстрованих учасників. Ліцитатор оголошує номер лота, зазначений в інформаційній картці, місце розташування, розмір, цільове призначення земельної ділянки та можливі види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель, а також стартову ціну лота.

Торги починаються з оголошення ліцитатором стартової ціни одночасно з ударом аукціонного молотка (гонга), якщо один або більше учасників сповістили про готовність придбати лот. Якщо протягом трьох хвилин після триразового оголошення стартової ціни ніхто з учасників не висловив бажання придбати лот за ціною, оголошеною ліцитатором, лот знімається з продажу на земельних торгах.

У разі ж якщо про готовність придбати лот за стартовою ціною сповістили не менш як два учасники, ліцитатор збільшує стартову ціну на крок торгів з подальшим послідовним збільшенням ціни. Значення кроку торгів встановлюється організатором у розмірі до 5 відсотків стартової ціни земельної ділянки. У разі якщо протягом трьох хвилин після триразового повторення останньої ціни не запропонована вища ціна, ліцитатор закінчує

торги за лотом одночасно з ударом аукціонного молотка (гонга) та проголошенням слова «Продано», називає ціну продажу лота за останньою найбільшою ціною, за якою виявлено намір придбати лот, номер переможця і викликає його для підписання протоколу, який ведеться під час торгів.

В наведеному документі зазначаються номер лота, стартова ціна та ціна продажу лота, відомості про переможця, номери рахунків, на які переможець повинен внести кошти за придбаний лот. У разі потреби до протоколу може вноситися й інша інформація. Протокол підписується переможцем, ліцитатором та організатором земельних торгів або його представником негайно після закінчення торгів за лотом у двох примірниках. Один примірник протоколу видається переможцю. Після підписання протоколу вказаними особами ліцитатор оголошує про завершення земельних торгів.

Відповідно до ч. 20 ст. 137 ЗКУ, переможець, який відмовився від підписання протоколу, позбавляється права на подальшу участь у торгах з продажу цього лота. До протоколу вноситься запис про відмову переможця від його підписання. У такому разі протокол підписується ліцитатором та представником організатора земельних торгів у день проведення торгів. А при наявності інших учасників, які виявили бажання придбати зазначений лот, ліцитатор відновлює торги за цим об'єктом у день проведення торгів. За умови відсутності таких учасників лот виставляється на повторні торги.

Крім цього, безпосередньо в день проведення торгів, крім випадків, передбачених законом щодо отримання погодження такого продажу від спеціально уповноважених органів державної влади окремими суб'єктами-переможцями, між організатором земельних торгів і переможцем торгів укладається договір купівлі-продажу земельної ділянки. У разі придбання переможцем кількох лотів договір укладається окремо на кожний з них.

Відповідно до ч. 2 ст. 135 ЗКУ можливий також продаж на аукціоні земель, які перебувають у приватній власності та підлягають примусовому відчуженню внаслідок звернення на них стягнення за рішенням суду або виконавчим написом нотаріуса. В цьому випадку, поряд із ЗКУ, застосовуються норми Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року, а також Порядку реалізації арештованого майна, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 22 вересня 2016 року.

Останній з наведених нормативно-правових актів, враховуючи вимоги ЗКУ щодо регулювання вказаного питання, закріплює особливості організації та проведення електронних торгів, які являють собою продаж майна за принципом аукціону засобами системи електронних торгів через веб-сайт, за яким власником такого майна стає той учасник, який під час торгів запропонував за нього найвищу ціну.

Електронні торги не є окремою формою проведення земельних торгів поряд із земельним аукціоном. Вони не протиставляються останньому, а виступають лише проявом якісно нового способу проведення аукціону. Така точка зору знаходить своє підтвердження у самому визначенні електронних торгів, коли зазначається, що вони відбуваються за принципом аукціону.

Зауважимо, що здійснення електронних торгів має свої особливості. По-перше, організатор вносить до системи інформацію про майно та формує лот торгів (інформаційне повідомлення про електронні торги) на підставі отриманої ним заявки не пізніше ніж на третій робочий день з дати її отримання. Після внесення лота до системи автоматично визначається строк для підготовки до проведення торгів, реєстрації учасників, огляду майна, який становить: від 10 до 30 календарних днів в залежності від стартової ціни лота. По-друге, інформаційне повідомлення про електронні торги повинно містити як загальну інформацію про електронні торги, так і інформацію про лот. Ще однією особливістю виступає сама процедура проведення електронних торгів. Заявці на участь в електронних торгах, поданій через Веб-сайт, системою автоматично присвоюється унікальний реєстраційний номер та фіксуються дата і час її подання. Крім цього, система забезпечує наявність у кожного зареєстрованого учасника особистого кабінету, доступ до якого здійснюється з використанням логіна та пароля такої особи.

Переможцем електронних торгів визнається учасник, від якого на момент завершення електронних торгів надійшла найвища цінова пропозиція. Зауважимо, що у разі, коли один із учасників запропонував придбати майно за стартовою ціною і пропозицій щодо купівлі майна від інших учасників не надійшло, майно продається за стартовою ціною. Якщо до часу завершення електронних торгів не надійшло жодної цінової пропозиції, електронні торги вважаються такими, що не відбулися.

За загальним правилом, земельні торги за лотом вважаються такими, що відбулися, після укладення договору купівлі-продажу

земельної ділянки. Проте законодавством передбачено випадки, коли аукціон може бути скасований або визнаний таким, що не відбувся, чи його результати можуть бути анульовані.

Отже, відповідно до ч. 3 ст. 138 ЗКУ, земельні торги до їх проведення скасовуються їх організатором у разі надходження до нього документів, які тягнуть за собою внесення змін до землевпорядної та землеоціночної документації на земельну ділянку або встановлення заборони на її відчуження чи передачу в користування.

У ст. 138 ЗКУ міститься перелік випадків, коли земельні торги визнаються такими, що не відбулися. До них відносяться: відсутність учасників або наявність тільки одного учасника (крім проведення повторних торгів); ситуація, коли жоден з учасників не запропонував ціну, вищу за стартову ціну лота; відмова переможця від підписання протоколу із зазначенням результатів торгів; відмова в погодженні державними органами влади продажу земельних ділянок державної та комунальної власності іноземним покупцям.

Результати торгів анулюються організатором земельних торгів у разі відмови переможця від укладення договору купівлі-продажу земельної ділянки, а також у разі несплати переможцем у встановлений строк належної суми за придбаний лот. У разі якщо торги не відбулися або їх результати анульовано, повторні торги можуть бути проведені не раніше ніж через місяць і не пізніше ніж через шість місяців з дня проведення попередніх земельних торгів. До участі у повторних торгах не допускаються переможці попередніх торгів, які не сплатили в установлений строк належної суми за придбаний лот чи відмовилися від підписання протоколу із зазначенням результатів торгів. Якщо торги визнано такими, що не відбулися, з підстави наявності лише одного учасника і для участі у повторних торгах зареєстрований лише той самий учасник, він має право придбати земельну ділянку за стартовою ціною.

6.3. Набуття права власності на земельні ділянки на підставі цивільно-правових угод

Основною правовою формою цивільного обігу земельних ділянок та прав на них виступає правочин (угода). При цьому у ЗКУ не вживається поняття «правочин», а застосовується термін «угода» щодо набуття права власності на земельні ділянки чи права користування. Аналіз змісту норм ст. ст. 127, 131, 142 та інших норм ЗКУ дає можливість стверджувати, що вживане у цьому законі поняття «угоди» щодо земельних ділянок є тотожним поняттю «правочини»¹. Земельні угоди — це активні правомірні дії фізичних і юридичних осіб, вчинені під контролем держави, які встановлюють, змінюють або припиняють їхні права та/або обов'язки щодо земельних ділянок, включених у цивільний обіг². Відповідно до чинного законодавства щодо землі можна укласти такі види цивільно-правових угод: договір купівлі-продажу, договір міни, договір дарування, договір ренти, договір довічного утримання, договір оренди, договір концесії, іпотечний договір, договір про встановлення сервітуту, договір емфітевзису, договір суперфіцію, спадковий договір.

Одним з найпоширеніших договорів придбання права власності на землю є *договір купівлі-продажу земельної ділянки*. Купівля-продаж земельних ділянок здійснюється відповідно до норм цивільного законодавства і його вимог відносно законності змісту такої угоди, здатності сторін до участі в угоді, відповідності волі та волевиявлення, дотримання форми угоди тощо. Водночас особливості землі як об'єкта угоди мають відображатись на умовах угоди, правах та обов'язках сторін, встановлених обтяженнях і обмеженнях, передбачених земельним законодавством.

Земельне законодавство не містить визначення поняття купівлі-продажу земельної ділянки. Тому, відповідно до загальних положень договору купівлі-продажу, зокрема, виходячи із змісту ст. 655 Цивільного кодексу України, договір купівлі-продажу земельної ділянки можна визначити як двосторонній договір, відповідно до якого, одна сторона (продавець) зобов'язується передати у власність іншій стороні (покупцеві) визначену зе-

¹ Земельне право: підручник / М. В. Шульга, Н. О. Багай, В. І. Гордєєв та ін.; за ред. М. В. Шульги. Харків: Право, 2014. С. 196.

² Глотова О. В. Правове регулювання угод із земельними ділянками в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2008. — 254 с.

мельну ділянку з установленими на місцевості межами і правовим режимом, а покупець приймає або зобов'язується прийняти дану земельну ділянку і сплатити за неї обумовлену сторонами грошову суму (договірну ціну).

Умова про предмет договору є істотною умовою, характерною для всіх видів купівлі-продажу. При відсутності в договорі купівлі-продажу узгодженої сторонами умови про предмет договору вважається неукладеним. Предметом договору купівлі-продажу є земельна ділянка та права на неї (оренди, суперфіцію, емфітевзису). Своєрідним предметом договору купівлі-продажу є земельна частка (пай), яка виникла у процесі реформування колективних сільськогосподарських підприємств у підприємства приватного типу. Предметом таких договорів є не сама земельна ділянка, а право на неї.

Не всі земельні ділянки можуть бути предметом договору купівлі-продажу. Не можуть бути предметом договору купівлі-продажу землі державної і комунальної власності, які за земельним законодавством не можуть бути у приватній власності. Предметом договору купівлі-продажу земельної ділянки не можуть бути також землі, виключені із цивільного обігу чи обмежені в обігу. Так, відповідно до п. 15 Перехідних положень ЗКУ до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2018 року не допускається: купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб; купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб, а також крім зміни цільового призначення земельних ділянок з метою їх надання інвесторам — учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами.

Сторонами договору купівлі-продажу, як вбачається з визначення договору купівлі-продажу земельної ділянки, є продавець і покупець. Сторонами договору купівлі-продажу земельної ділянки

можуть бути будь-які особи, що володіють необхідним обсягом правоздатності і дієздатності та за вимогами ЗКУ є учасниками земельних відносин. Правовий статус продавців та покупців земельних ділянок визначений загальними цивільно-правовими приписами, а його особливості — ЗКУ. Так, земельним законодавством встановлені особливі вимоги до покупців земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Відповідно до ст. 130 ЗКУ покупцями земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного виробництва можуть бути: громадяни України, які мають сільськогосподарську освіту або досвід роботи у сільському господарстві чи займаються веденням товарного виробництва, та вітчизняні юридичні особи, установчими документами яких передбачено ведення сільськогосподарського виробництва.

Переважне право купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення мають громадяни України, які постійно проживають на території відповідної місцевої ради, де здійснюється продаж земельної ділянки, а також відповідні органи місцевого самоврядування. Проте необхідно зазначити, що під час продажу земельних ділянок на земельних торгах не може бути використане переважне право купівлі.

Сторонами договору купівлі-продажу земельної ділянки можуть бути також іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи та іноземні держави, але лише тих земель, які їм дозволяється набувати у власність за законодавством України (ст. 81 ЗКУ). За загальним правилом ціна в договорі купівлі-продажу визначається за згодою сторін та є договірною, але вона не може бути меншою, ніж експертна грошова оцінка. Згідно з вимогами ст. 657 ЦКУ, договір купівлі-продажу земельної ділянки укладається у письмовій формі та підлягає нотаріальному посвідченню і державній реєстрації.

Договір міни як підстава набуття права власності на земельні ділянки може стати важливим інструментом для активізації ринкових земельних відносин в Україні. До договору міни застосовуються правила про договори купівлі-продажу або інші договори, елементи яких містяться в договорі міни, якщо це не суперечить суті зобов'язання. Згідно зі ст. 715 ЦКУ, за договором міни (бартеру) кожна із сторін зобов'язується передати другій стороні у власність один товар в обмін на інший товар. Кожна із сторін договору міни є продавцем того товару, який він передає в обмін, і покупцем товару, який він одержує взамін.

Договору міни притаманні певні риси, які відрізняють його від інших договорів. Від договору купівлі-продажу та інших оплатних договорів договір міни, предметом (чи одним з предметів) якого є земельні ділянки (ділянка), відрізняється характером зустрічного задоволення. Якщо зустрічним задоволенням, наприклад, за договором купівлі-продажу ділянки є сплата певної грошової суми, що становить її вартість, то зустрічним задоволенням за договором міни є інша земельна ділянка або інше майно.

Договір міни є двостороннім, оскільки кожна з його сторін несе обов'язок на користь іншої сторони і вважається боржником останньої. Кожна зі сторін зобов'язується передати протилежній стороні відповідну ділянку (інше майно). Предмет договору міни як земельно-правової угоди становлять дві земельні ділянки чи інше майно. Тому ціна може встановлюватися в двох формах: у вигляді обміну земельними ділянками та у вигляді обміну земельної ділянки на будь-яке інше майно. Договором може бути встановлена доплата за товар більшої вартості, що обмінюється на товар меншої вартості.

На відміну від інших об'єктів нерухомості право власності на обмінювані земельні ділянки виникає після одержання власником документа, що посвідчує право власності на земельну ділянку, та його державної реєстрації. У разі обміну цілої земельної ділянки на частину іншої земельної ділянки стороні, яка обмінює частину земельної ділянки, слід визначити в установленому ЗКУ порядку межі такої ділянки в натурі (на місцевості). Сторона, яка придбала частину земельної ділянки на підставі договору міни, зобов'язана за рахунок власних коштів замовити землепорядну документацію та виготовлення документа на право власності на придбану частину земельної ділянки і зареєструвати її на своє ім'я як самостійну земельну ділянку. У разі укладення договору міни земельної ділянки обов'язково треба дотримуватись принципу цільового призначення її подальшого використання¹.

Договір міни земельних ділянок повинен бути укладений у письмовій формі та підписаний обома сторонами. Недотримання письмової форми договору міни тягне його недійсність із застосуванням наслідків недійсності нікчемної угоди. Оскільки до договору міни земельних ділянок, у тому числі і до його форми, висуваються, за загальним правилом, ті ж вимоги, що й до до-

¹ Земельний кодекс України: наук.-практ. комент. / за заг. ред. В. І. Семчика. 3-тє вид., перероб. і допов. Київ: Ін Юре, 2007. С. 482.

говору купівлі-продажу, то договір міні підлягає обов'язковому нотаріальному посвідченню.

Необхідно відзначити, що при наявності спорів щодо земельних ділянок вчинення угоди міні є неможливим. У договорі потрібно зазначити, які права третіх осіб поширюються на обмінювані земельні ділянки або на їхні частини (право оренди, право тимчасового користування, право застави, право сервітуту тощо). У договорі міні земельних ділянок обов'язково вказуються ознаки, що індивідуалізують обмінювані земельні ділянки, що є предметом договору. У ньому вказуються: місце розташування (адреса) земельних ділянок; кадастрові номери земельних ділянок; їхня загальна площа; цільове призначення земель, у складі яких вони перебувають; категорія земель; мета подальшого використання земельних ділянок; розміщені на них об'єкти нерухомості (якщо такі є) із вказівкою їхньої приналежності та прав третіх осіб.

Договір дарування укладається згідно з вимогами положень ЦКУ (глава 55), що закріплює загальні положення про договір дарування, його форму, заборони, обмеження, скасування дарування та інші найважливіші положення даного інституту. Земельне законодавство не передбачає особливого порядку здійснення даних угод, проте на договір дарування поширюються всі загальні правила здійснення земельних угод. Поняття договору дарування сформульоване у ст. 717 ЦКУ, відповідно до якої за договором дарування одна сторона (дарувальник) передає або зобов'язується передати в майбутньому іншій стороні (обдаровуваному) безоплатно майно (дарунок) у власність.

Договір дарування є одним з видів цивільно-правових договорів, що мають безоплатний характер, тобто за своєю сутністю договір дарування не припускає зустрічного задоволення дарувальника з боку обдаровуваного. Будь-якого роду зустрічне зобов'язання суперечить закріпленим в ЦКУ правовій конструкції дарування. Якщо ж існує зустрічна передача (речі, права, грошової суми тощо), то такий договір не може бути визнаний даруванням. Якщо в договорі передбачена така умова, то договір вважається удаваною угодою. Наслідки визнання договору дарування удаваною угодою полягають у тому, що такий договір визнається недійсним.

Безоплатність не виключає покладання на обдаровуваного певних зобов'язань, пов'язаних з використанням земельної ділянки, що переходить як дарунок. Наприклад, прийняття дарунку може

супроводжуватися прийняттям обдаровуваною особою певних зобов'язань по використанню земельної ділянки в суспільно корисних цілях. Виконання такого зобов'язання адресовано третім особам, а не дарувальникові, тому воно не суперечить безоплатному характеру договору дарування, оскільки сам дарувальник у цьому випадку не одержує жодного зустрічного задоволення.

Сторонами в договорі дарування земельної ділянки є дарувальник і обдарований. Це можуть бути фізичні і юридичні особи, держава, територіальні громади тощо. Дарувальником є особа, що передає у власність іншій особі належне їй на праві власності майно. Дарувальником можуть виступати фізичні і юридичні особи, що є власниками земельної ділянки, яка переходить у дарунок. Що стосується юридичних осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність, то ЦКУ встановлює деякі обмеження. Підприємницькі товариства вправі укладати договір дарування між собою, якщо право здійснювати дарування прямо встановлено установчим документом дарувальника. Відзначимо, що це положення не поширюється на право юридичних осіб укладати договір пожертви (п. 3 ст. 720 ЦКУ). Для укладання договору дарування замість експертної грошової необхідна нормативна грошова оцінка землі.

Договір ренти (походить з німецької — *rente* або з латинської *reddita* — повернення) є угодою на дохід, не пов'язаний з підприємницькою діяльністю, що регулярно отримується у вигляді відсотку зі зданого в найом майна, земельної ділянки або капіталу, сторонами якого можуть бути фізичні або юридичні особи. Згідно зі ст. 731 ЦКУ за договором ренти одна сторона (одержувач ренти) передає другій стороні (платникові ренти) у власність майно, а платник ренти взамін цього зобов'язується періодично виплачувати одержувачеві ренту у формі певної грошової суми або в іншій формі. Договором ренти може бути встановлений обов'язок виплачувати ренту безстроково (безстрокова рента) або протягом певного строку. Відповідно до ст. 762 ЦКУ, договір ренти укладається у письмовій формі. Договір ренти та договір про передачу нерухомого майна під виплату ренти підлягають нотаріальному посвідченню.

Договором ренти може бути встановлено, що одержувач ренти передає майно у власність платника ренти за плату або безоплатно. Якщо одержувач ренти передає майно у власність платника ренти за плату, до відносин сторін щодо передання майна застосовуються загальні положення про купівлю-продаж,

а якщо майно передається безоплатно, — положення про договір дарування, якщо це не суперечить суті договору ренти.

Наслідком укладення договору ренти є перехід права власності, але охарактеризувати правову природу цього договору складно, оскільки законодавець визначив різні способи виплати ренти. Залежно від форми оплати можна виділити відплатний договір земельної ренти, який у свою чергу можна поділити на договір ренти з оплатою в грошовій формі, на договір ренти з оплатою у формі передачі майна, на договір ренти з оплатою у формі виконання робіт чи надання послуг та безоплатний договір земельної ренти. За строком укладення можна виділити строковий і безстроковий договір земельної ренти.

Рента може виплачуватися у грошовій формі або шляхом передання речей, виконання робіт або надання послуг. Форма виплати ренти встановлюється договором ренти. Якщо одержувач ренти передав у власність платника ренти грошову суму, розмір ренти встановлюється у розмірі облікової ставки Національного банку України, якщо більший розмір не встановлений договором ренти. Розмір ренти змінюється відповідно до зміни розміру облікової ставки Національного банку України, якщо інше не встановлено договором (ст. 737 ЦКУ).

Рента виплачується після закінчення кожного календарного кварталу, якщо інше не встановлено договором ренти. Платник безстрокової ренти має право відмовитися від договору ренти. Умова договору, відповідно до якої платник безстрокової ренти не може відмовитися від укладеного договору ренти, є нікчемною.

Договір ренти припиняється після спливу трьох місяців від дня одержання одержувачем ренти письмової відмови платника безстрокової ренти від договору за умови повного розрахунку між ними. Відповідно до ст. 740 ЦКУ одержувач безстрокової ренти має право вимагати розірвання договору ренти у разі, якщо: платник безстрокової ренти прострочив її виплату більш як на один рік; платник безстрокової ренти порушив свої зобов'язання щодо забезпечення виплати ренти; платник безстрокової ренти визнаний неплатоспроможним або виникли інші обставини, які явно свідчать про неможливість виплати ним ренти у розмірі і в строки, що встановлені договором. Одержувач безстрокової ренти має право вимагати розірвання договору ренти також в інших випадках, встановлених договором ренти.

Якщо договором ренти не встановлені правові наслідки розірвання договору ренти, розрахунки проводяться залежно від

того, чи майно було передано у власність платника ренти за плату чи безоплатно. Якщо майно було передано у власність платника ренти безоплатно, у разі розірвання договору ренти одержувач ренти має право вимагати від платника ренти виплати річної суми ренти. Якщо майно було передано у власність платника ренти за плату, одержувач ренти має право вимагати від платника ренти виплати річної суми ренти та вартості переданого майна.

6.4. Інші підстави набуття права власності на земельні ділянки (застанова, спадкування тощо)

Дослідити юридичну природу договору застави земельних ділянок означає виявити його основні, визначальні риси, що зумовлюються глибинними, необхідними внутрішніми зв'язками і тенденціями розвитку. Даний договір лише генетично походить від цивільно-правового договору, а за своєю спеціальною сутністю є земельно-правовим¹.

Іпотека походить з грецької — *hypothēke* чи з латинської *hypothecae* — застава нерухомого майна. Відповідно до Закону України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року, іпотека — це вид забезпечення виконання зобов'язання нерухомим майном, що залишається у володінні і користуванні іпотекодавця, відповідно до якого іпотекодержатель має право у випадку невиконання боржником забезпеченого іпотекою зобов'язання одержати задоволення своїх вимог за рахунок предмета іпотеки переважно перед іншими кредиторами даного боржника. Розвиток інституту застави (іпотеки) в Україні починається із прийняттям Закону України «Про заставу» від 2 жовтня 1992 року².

Питання застави врегульовані також ст. ст. 572—593 Цивільного кодексу, зокрема, у ст. 575 ЦКУ іпотека визначається як «застава нерухомого майна, що залишається в користуванні заставодержателя або третьої особи». Згідно зі ст. 5 Закону «Про іпотеку», предметом іпотеки може бути один чи декілька об'єктів нерухомого майна за таких умов: належність на праві власності, можливість відчуження і звернення на нього стяг-

¹ Сидор В. Д. Правове регулювання застави земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Одеса, 2005. С. 116.

² Про заставу: Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2654-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 47. Ст. 642.

нення та реєстрація у встановленому законом порядку в якості виділеного в натурі об'єкта права власності.

У деяких законодавчих актах містяться обмеження у використанні того чи іншого майна як предмета застави. Не може бути її предметом майно, вилучене з цивільного обігу. Законодавство не передбачає заставу землі для забезпечення зобов'язань, в яких кредитором є іноземна фізична або юридична особа, особа без громадянства або іноземна держава. Не можуть бути предметом застави об'єкти державної власності, приватизація яких заборонена законодавчими актами. Отже, дія Закону України «Про іпотеку» не поширюється на земельні ділянки, які перебувають у державній чи комунальній власності і не підлягають приватизації. Не допускається заставу земельної ділянки, на яку за законом не може бути звернено стягнення, тобто у випадку, коли земельна ділянка не підлягає продажу.

Відповідно до ст. 133 ЗКУ у заставу можуть передаватися земельні ділянки державної, комунальної та приватної власності, якщо інше не встановлено законом, а також права на них — право оренди земельної ділянки, право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис), право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій), якщо інше не передбачено законом. Земельна ділянка або право на неї може бути передано у заставу лише за умови присвоєння земельній ділянці кадастрового номера в порядку, визначеному законом.

Заставодавцем може бути власник земельної ділянки. Земельна ділянка, що перебуває у спільній власності (або право спільної оренди земельної ділянки), може бути передана (передано) у заставу за згодою всіх співвласників (співорендарів). Згода співвласників земельної ділянки має бути зафіксована шляхом підписання договору застави всіма співвласниками чи уповноваженими ними особами. Згода усіх співвласників має бути нотаріально засвідченою. Співвласник має право заставити свою частину земельної ділянки без згоди інших співвласників за умови виділення її в натурі та реєстрації права власності на неї як на окремий об'єкт нерухомості.

У Земельному кодексі встановлені особливі вимоги до заставодержателів. Так, заставодержателем земельних ділянок сільськогосподарського призначення та прав на них (оренди, емфітевзису) можуть бути лише банки. Заставодавець зобов'язаний до укладення іпотечного договору попередити заставодержателя

про всі відомі йому права та вимоги інших осіб на заставлену земельну ділянку, в тому числі й ті, що не зареєстровані у встановленому законом порядку. У разі порушення цього обов'язку заставодержатель має право вимагати дострокового виконання основного зобов'язання за договором та відшкодування заставодавцем завданих збитків.

Відповідно до ст. 18 Закону «Про іпотеку», договір іпотеки повинен містити такі істотні умови: для іпотекодавця та іпотекодержателя — юридичних осіб відомості про: для резидентів — найменування, місцезнаходження та ідентифікаційний код в Єдиному державному реєстрі юридичних та фізичних осіб — підприємців; для нерезидентів — найменування, місцезнаходження та державу, де зареєстровано особу; для іпотекодавця та іпотекодержателя — фізичних осіб відомості про: для громадян України — прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання із зазначенням адреси та індивідуальний ідентифікаційний номер у Державному реєстрі фізичних осіб — платників податків та інших обов'язкових платежів; для іноземців, осіб без громадянства — прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), адресу постійного місця проживання за межами України; зміст та розмір основного зобов'язання, строк і порядок його виконання та /або посилання на правочин, у якому встановлено основне зобов'язання; опис предмета іпотеки, достатній для його ідентифікації, та/або його реєстраційні дані, у тому числі кадастровий номер. У разі іпотеки земельної ділянки має зазначатися її цільове призначення; посилання на видачу заставної або її відсутність. У разі відсутності в іпотечному договорі однієї з вказаних вище істотних умов він може бути визнаний недійсним на підставі рішення суду.

Договір застави земельної ділянки може містити інші положення, зокрема: визначення вартості земельної ділянки; посилання на документ, що підтверджує право власності заставодавця на дану земельну ділянку; відомості про обмеження та обтяження прав заставодавця на дану земельну ділянку; визначення способу звернення стягнення на заставлену земельну ділянку. Заставодавець зобов'язаний застрахувати заставлену земельну ділянку, що залишається в його володінні. При настанні страхового випадку заставодержатель має переважне право задоволення своїх вимог із суми страхового відшкодування. Договір застави земельної ділянки укладається в письмовій формі, а Цивільний кодекс та Закон «Про іпотеку» передбачають обов'язкове нотаріальне посвідчення договору застави (іпотеки).

Відповідно до ст. 4 Закону «Про іпотеку», обтяження земельної ділянки заставою підлягає державній реєстрації у порядку, встановленому законом. При зобов'язальних відносинах між сторонами, у тому числі при укладанні договору іпотеки, сторони мають право самостійно встановлювати договірну ціну предмета іпотеки.

Спадкування як спосіб переходу права власності на земельну ділянку до спадкоємців відбувається на загальних підставах із збереженням її цільового призначення. Правовідносини щодо передачі земельних ділянок у спадщину регулюються нормами цивільного законодавства. Під спадкуванням у цивільному праві розуміють перехід прав та обов'язків (спадщини) від фізичної особи, яка померла (спадкодавця), до інших осіб (спадкоємців). Спадкування являє собою односторонню угоду, тобто угоду, для здійснення якої досить волевиявлення однієї сторони, у цьому випадку спадкодавця.

Спадкування земельних ділянок, що належать громадянам на праві власності, можливо за заповітом або за законом (ст. 1217 ЦКУ). У разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття орган місцевого самоврядування за місцем відкриття спадщини зобов'язаний подати до суду заяву про визнання спадщини відумерлою. Заява про визнання спадщини відумерлою подається після спливу одного року з часу відкриття спадщини. Спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини. Територіальна громада, яка стала власником відумерлого майна, зобов'язана задовольнити вимоги кредиторів спадкодавця.

Спадкоємцями за заповітом і за законом можуть бути фізичні особи, живі на момент відкриття спадщини, а також діти, зачаті за життя спадкодавця і народжені живими після відкриття спадщини. Спадкоємцями за заповітом можуть бути і юридичні особи, а також інші учасники цивільних правовідносин.

Спадкоємцями за законом у рівних частках є: у першу чергу діти спадкодавця, у тому числі зачаті за життя спадкодавця та народжені після його смерті, той з подружжя, який його пережив, та батьки; у другу чергу рідні брати та сестри спадкодавця, його баба та дід як з боку батька, так і з боку матері; у третю чергу рідні дядько та тітка спадкодавця; у четверту чергу особи, які проживали зі спадкодавцем однією сім'єю не менш як п'ять років до часу відкриття спадщини; у п'яту чергу інші

родичі спадкодавця до шостого ступеня споріднення включно, причому родичі ближчого ступеня споріднення усувають від права спадкування родичів подальшого ступеня споріднення.

Спадкoємцями за заповітом можуть бути будь-які особи, у тому числі ті, які не входять в коло спадкoємців за законом, а також будь-які юридичні особи та держава. Заповіт повинен бути складений письмово з зазначенням місця та часу його складання. Заповіт має бути завірений нотаріусом або іншими службовими, посадовими особами, встановленими законодавством. Заповіти, посвідчені зазначеними особами, підлягають державній реєстрації у Спадковому реєстрі.

Право власності на земельну ділянку переходить до спадкoємців на загальних підставах за умови збереження цільового призначення земельної ділянки. Спадкoємцям житлових будинків, будівель і споруд переходить право власності або право користування земельною ділянкою, на якій знаходяться зазначені об'єкти у розмірі, необхідному для їх обслуговування, якщо інший розмір не визначений заповітом (ст. 1225 ЦКУ).

Протягом шести місяців після відкриття спадщини спадкoємець вправі звернутися до нотаріуса із заявою про прийняття спадщини. Після спливу шестимісячного строку спадкoємець має право отримати свідоцтво про право на спадщину за законом або за заповітом. Видача свідоцтва про право на спадщину є підставою для реєстрації права власності на земельну ділянку.

Спадкування земельних ділянок на території України іноземними громадянами і юридичними особами, особами без громадянства має свої особливості. Відповідно до ЗКУ, іноземні громадяни і юридичні особи, а також особи без громадянства можуть набувати право власності на земельні ділянки у випадку прийняття спадщини тільки на землі несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів, а також на земельні ділянки несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві власності.

Іноземні громадяни і юридичні особи, а також особи без громадянства не можуть набувати право власності на землі сільськогосподарського призначення в порядку спадкування. Землі сільськогосподарського призначення, прийняті в спадщину іноземними громадянами, а також особами без громадянства, протягом року підлягають відчуженню. Це пояснюється тим, що дані особи згідно з чинним земельним законодавством не мають

права бути власниками земельних ділянок сільськогосподарського призначення. У цьому випадку вони можуть набувати право на землю на інших юридичних титулах, наприклад, на праві оренди земельної ділянки.

6.5. Виникнення прав на земельні ділянки та їх державна реєстрація

Підставами виникнення прав на земельні ділянки є передбачені законом юридичні факти, що підтверджуються відповідними документами. Особлива цінність землі, як об'єкта прав на нерухомість, зумовлює також і специфіку документів, які підтверджують виникнення та існування права власності та інших прав на неї. З моменту проголошення Україною незалежності земельне законодавство, яке регулює виникнення права власності громадян на земельні ділянки на підставі документів, які підтверджують таке право, зазнало суттєвих змін. Так, можна виокремити наступні періоди та документи, які підтверджують право власності на земельні ділянки:

1) право власності на земельні ділянки, яке виникло до 2 травня 2009 року. Зазначене право в цей період могло посвідчуватися трьома видами державних актів: на право приватної власності на землю; на право власності на землю; на право власності на земельну ділянку;

2) право власності на земельні ділянки, яке виникло після 2 травня 2009 року до 1 січня 2013 року. В цей період відбувається спрощення процедури переходу права власності на земельну ділянку із земель приватної форми власності. Крім вищезазначених державних актів, з'явилися нові документи, що посвідчують право власності на землю, а саме: цивільно-правові угоди по відчуженню земельної ділянки, укладені в порядку, встановленому законом; свідоцтва про право на спадщину. Таким чином, в цей період отримання державного акта про право власності на земельну ділянку стає необхідним лише в разі набуття права власності із земель державної або комунальної власності, а також при зміні меж та/або цільового призначення землі. Одночасно при укладенні цивільно-правових угод або оформленні спадщини, державний акт, що посвідчує право власності на відчужувану земельну ділянку, залишається невід'ємним додатком до вищезазначених документів;

3) право власності на земельні ділянки, яке виникло з 1 січня 2013 року. Згідно із Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», право власності на земельну ділянку, при її формуванні, посвідчується свідоцтвом про право власності, яке видає державний реєстратор прав із Державного реєстру речових прав на нерухоме майно із витягом, що підтверджує реєстрацію такого права;

4) право власності на земельні ділянки, яке виникло з 1 січня 2016 року, реєструється у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно без видачі документа, що посвідчує таке право. На прохання заявника може бути видана інформаційна довідка з реєстру про зареєстроване право власності. А з 6 червня 2016 року за бажанням заявника йому надається Витяг з Державного реєстру прав про проведену державну реєстрацію прав у паперовій формі із проставлянням підпису і печатки державного реєстратора. Всі вищезазначені у п. 1—3 документи залишаються чинними та підтверджують право власності на земельну ділянку.

Постановою Верховної Ради Української РСР від 27 березня 1991 року № 889-XII «Про форми державних актів на право володіння і користування землею і Положення про порядок надання і вилучення земельних ділянок» було затверджено: форми державних актів на право довічного успадкованого володіння землею; на право постійного володіння землею; на право постійного користування землею.

Законом України від 13 березня 1992 року № 2196-XII Земельний кодекс Української РСР від 18 грудня 1990 року було викладено в новій редакції. Відповідно до ст. 23 цього кодексу Постановою Верховної Ради України від 13 березня 1992 року № 2201-XII «Про форми державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею» було затверджено нову форму державного акта на право постійного користування землею. Державний акт вказаної форми видавався виключно громадянам України. Підписував державний акт на право постійного користування землею Голова Ради народних депутатів, реєстрація проводилась в Книзі записів державних актів на право постійного користування землею.

З набранням чинності Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 року, ст. 126 якого передбачила посвідчення права постійного користування земельною ділянкою державним актом на право постійного користування земельною ділянкою, постановою

Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2002 року № 449 було затверджено форму державного акта на право постійного користування земельною ділянкою, який видавався тільки на одну земельну ділянку. Право постійного користування на декілька земельних ділянок могло посвідчуватись одним державним актом лише виключно при їх наданні під будівництво та обслуговування лінійних об'єктів (доріг, трубопроводів, ліній електропередачі та зв'язку).

У п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2002 року № 449 (зі змінами, внесеними постановами від 16 жовтня 2008 року № 926 та від 12 листопада 2008 року № 1019) установлено, що раніше видані державні акти на право постійного користування землею залишаються чинними і підлягають заміні у разі добровільного звернення громадян або юридичних осіб. Таким чином, право постійного користування земельною ділянкою, що виникло до 1 січня 2013 року, може посвідчуватись наступними видами державних актів: на право постійного користування землею; на право постійного користування земельною ділянкою.

Відповідно до розділу II Закону України «Про оренду землі» право оренди земельної ділянки посвідчується договором оренди землі, зареєстрованим відповідно до закону. У ст. 100 ЗКУ та ч. 1 ст. 402 ЦКУ визначено, що сервітут може бути встановлений договором, законом, заповітом або рішенням суду. А ст. 102-1 ЗКУ та ст. 407 ЦКУ передбачають можливість виникнення емфітевзису на підставі договору між власником земельної ділянки та особою, яка виявила бажання користуватися цією земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб. Відповідно до ст. 102-1 ЗКУ та ст. 413 ЦКУ право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій) може виникати на підставі договору між власником земельної ділянки та особою, яка виявила бажання користуватися цією земельною ділянкою для таких потреб, або на підставі заповіту.

Обов'язковим елементом є державна реєстрація, яка є окремим важливим напрямком забезпечення гарантій прав суб'єктів. Термін «реєстрація», «реєстр» означає список, письмовий перелік кого-небудь або чого-небудь; книгу для запису справ, документів, майна, земельних володінь¹ тощо. Відповідно до ст. 182 ЦКУ право власності та інші речові права на нерухомі речі,

¹ Гринько С. В. Правові аспекти реєстрації прав на землю: монографія. Київ: Київ. ун-т, 2004. С. 6.

обтяження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації. Взаємодія між державним земельним кадастром та державним реєстром речових прав на нерухоме майно була започаткована у 2004 році з прийняттям Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень». Завершився цей процес прийняттям нової редакції Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (чинна редакція від 1 січня 2017 року), а також Закону України «Про державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 року.

Відповідно до ч. 2 ст. 4 вказаного Закону обов'язковій державній реєстрації підлягають право власності на нерухоме майно; право користування (сервітут); право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис); право забудови земельної ділянки (суперфіцій); право постійного користування та право оренди земельної ділянки; іпотека; інші речові права відповідно до закону тощо. Речові права на нерухоме майно є похідними і реєструються після державної реєстрації права власності на таке майно. Лише після реєстрації права власності на земельну ділянку право користування щодо неї може виникнути в іншій особі.

Державну реєстрацію прав на земельні ділянки, яка є стадійним, тривалим процесом, умовно поділяють на три стадії: формування земельної ділянки як об'єкта права власності чи права користування; державна реєстрація земельної ділянки; державна реєстрація документів, що посвідчують право власності та право користування¹. Права на нерухоме майно, які підлягають державній реєстрації, виникають з дня такої реєстрації (ст. 125 ЗКУ, ч. 4 ст. 334 ЦКУ). За результатами державної реєстрації прав відповідно до Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», орган державної реєстрації передає органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, інформацію про зареєстровані права щодо земельних ділянок.

¹ Бахуринська М. М. Новели правового регулювання державної реєстрації прав на земельні ділянки // Мала енциклопедія нотаріуса. 2013. № 5. С. 145.

ПРИПИНЕННЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

7.1. Загальні підстави припинення права власності на землю та права користування земельною ділянкою

Інститут припинення прав на землю є традиційно усталеним в земельному праві. Він завжди становив особливий інтерес з погляду забезпечення законності у земельних відносинах, реалізації прав на землю та виконання земельно-правових обов'язків. У чинному земельному законодавстві збережена більшість колишніх засад припинення прав на землю, і поряд з ними, передбачені нові підстави та умови, які раніше не були відомі вітчизняному законодавству. Тому їх розгляд у контексті сучасного законодавчого закріплення є необхідним для пізнання механізму реалізації земельних прав і обов'язків.

Оскільки чинне земельне законодавство передбачає можливості використання земельних ділянок головним чином на підставі права власності, а також на засадах обмеженого права постійного користування на безстроковій основі чи строкового на умовах оренди, включаючи концесійну діяльність, то розгляду підлягають підстави, умови і порядок припинення саме цих прав. Вони є суб'єктивними правами власників землі та землекористувачів, яким властиві усі ознаки цих прав.

Право вибору тієї чи іншої правової форми використання землі належить суб'єкту, що має право на отримання земельної ділянки. Для того щоб право власності на земельну ділянку або право землекористування у особи припинилося, вона має попередньо його набути. Відтак припинення відповідних прав на земельну ділянку може відбуватися тільки у тих осіб, які наділені необхідним обсягом земельної правосуб'єктності для набуття земельних ділянок у власність або на умовах користування та реалізували це право. Для набуття прав на земельну ділянку особа повинна мати земельну правоздатність — здатність мати

земельні права та обов'язки і, в переважній більшості випадків, земельну дієздатність — спроможність особи своїми діями набувати земельні права і створювати для себе земельні обов'язки.

Права на земельну ділянку можуть припинятися виключно у осіб, які набули їх законним шляхом на підставах та з дотриманням вимог законодавства України. Отже, не можна говорити про припинення прав на земельну ділянку, заволодіння якою відбулося незаконним шляхом, бо таке право у особи просто не виникає. Тому, наприклад, припинення права приватної власності на земельну ділянку не відбувається внаслідок укладення особою цивільно-правової угоди про відчуження земельної ділянки, якою вона володіє незаконно¹.

Підставами припинення прав на земельну ділянку є сукупність передбачених законом юридичних фактів, накопичених у встановленій законодавством суворій послідовності, які необхідні та достатні для припинення прав на земельну ділянку у кожному конкретному випадку припинення права власності на земельну ділянку або права землекористування. Водночас підставам припинення прав на землю притаманні специфічні ознаки, які обумовлені видами суб'єктивних прав, що підлягають припиненню. Відрізняються, наприклад, юридичні підстави припинення права власності на землю від підстав припинення права користування земельними ділянками. Проте загальним критерієм, що поєднує їх у єдиний правовий інститут, є те, що усі вони спрямовані на припинення прав на землю.

Засадний характер права земельної власності вимагає законодавчого визначення підстав його припинення. Відповідно до ст. 140 чинного Земельного кодексу України, підставами припинення права власності на земельну ділянку є: добровільна відмова власника від права на земельну ділянку; смерть власника земельної ділянки за відсутності спадкоємця; відчуження земельної ділянки за рішенням власника; звернення стягнення на земельну ділянку на вимогу кредитора; відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб; конфіскація земельної ділянки за рішенням суду; невідчуження земельної ділянки іноземними суб'єктами права у встановлений строк у випадках, визначених земельним законом.

¹ Набуття і реалізація прав на землю в Україні: навч. посіб. / А. Й. Годованюк, І. І. Каракаш, Є. О. Платонова та ін.; за ред. І. І. Каракаша. Одеса: Юрид. літ., 2016. С. 250.

Найбільш суттєвим у законодавчому визначенні підстав припинення права власності на землю є їх вичерпне закріплення, що не підлягає поширеному тлумаченню. Водночас перелік підстав, наведений у ст. 140 ЗКУ, не враховує декількох випадків припинення права власності на земельну ділянку, а саме: припинення існування юридичної особи; поділ земельної ділянки; об'єднання земельних ділянок; розірвання угоди про перехід права власності на земельну ділянку тощо. Тому все більш актуальним стає питання про необхідність розширення переліку ст. 140 ЗКУ та врегулювання відповідних правовідносин з урахуванням їх особливостей.

Дещо інші підстави передбачені для припинення права користування земельною ділянкою. Так, за ст. 141 ЗКУ підставами його припинення є: добровільна відмова від права користування земельною ділянкою; вилучення земельної ділянки у випадках, передбачених земельним законом; припинення діяльності релігійних організацій, державних чи комунальних підприємств, установ та організацій; використання земельної ділянки способами, які суперечать екологічним вимогам; використання земельної ділянки не за цільовим призначенням; систематична несплата земельного податку або орендної плати; набуття іншою особою права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, які розташовані на земельній ділянці; використання землі у спосіб, що суперечить вимогам охорони культурної спадщини.

Неважко виявити, що деякі підстави припинення права користування земельною ділянкою схожі із підставами припинення права власності на землю. До них відносяться, наприклад, добровільна відмова від права користування земельною ділянкою та вилучення земельної ділянки у випадках, передбачених земельним законом. Проте умови і порядок їх застосування для припинення права земельної власності та припинення права землекористування все ж є різними. Крім цього, незважаючи на імперативний зміст та вичерпну структуру наведеної норми, у земельному законодавстві можна знайти й інші підстави припинення права землекористування. Такі підстави, наприклад, передбачені у ст. 31 Закону України «Про оренду землі». Серед них можна виділити: поєднання в одній особі власника земельної ділянки та орендаря; смерть фізичної особи — орендаря або засудження його до позбавлення волі та відмову інших осіб від виконання укладеного договору оренди земельної ділянки; ліквідацію юридичної особи — орендаря земельної ділянки тощо.

Однак головна відмінність наведеної земельно-правової норми у порівнянні з попередньою полягає у тому, що такі підстави припинення права користування земельною ділянкою, як використання землі способами, що суперечать екологічним вимогам, не за цільовим призначенням, а також систематична несплата земельного податку, законодавцем віднесені до підстав припинення права землекористування. Отже, вони не можуть бути підставами для припинення права власності на землю. Хоч це й не означає, що власники земельних ділянок, які вчинили зазначені правопорушення, позбавляються правових засобів впливу на них. Такі засоби охоплюються не тільки заходами юридичної відповідальності, а й знайшли своє відображення в окремих видах припинення права земельної власності та права землекористування¹.

Законодавчі формулювання підстав припинення прав на землю мають певну універсальність та охоплюють досить широке коло дій власників або користувачів земельних ділянок і кореспондуючих їм осіб. Так, добровільна відмова власника від права власності або права постійного користування земельною ділянкою зумовлює необхідність вчинення конкретних юридично значимих дій з боку відмовоодержувача. Отже, право власності на земельну ділянку або право землекористування не може бути припинене одноразовою дією, що обумовлюється наявністю в законодавстві України правових процедур припинення цих прав, які передбачають здійснення визначеної послідовності дій та отримання від цих дій визначених законом результатів. При цьому обов'язковою умовою юридичної значимості факту припинення прав на земельну ділянку є їх офіційне визнання та підтвердження (легалізація) в державі. Легалізація факту припинення прав на земельну ділянку відбувається шляхом державної реєстрації відповідних прав.

Таким чином, усе різноманіття підстав припинення прав на землю можна підрозділяти на загальні підстави, які властиві припиненню права власності та права землекористування, підстави, які властиві тільки припиненню права власності на землю, і підстави, які стосуються лише припинення права користування земельною ділянкою. Таке закріплення підстав припинення прав на землю безпосередньо передбачено чинним Земельним кодек-

¹ Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. Вид. 2-ге, допов. і перероб. Київ: Істина, 2009. С. 251.

сом, щоправда, у дещо іншій послідовності. Проте їх подальший розгляд у запропонованій послідовності є більш виправданим.

7.2. Способи і порядок припинення права власності на землю та права користування земельною ділянкою

Реалізація підстав припинення права власності на землю та права користування земельною ділянкою відбувається за настанням визначених умов, які істотно впливають на встановлений порядок їх здійснення. При цьому припинення, рівно як і придбання, одних прав може здійснюватися в добровільному порядку, а для інших — необхідно настання спеціальних умов і реалізуються вони лише у судовому порядку.

Добровільний порядок припинення прав на землю має певне розповсюдження на практиці, у зв'язку з чим він одержав відповідну регламентацію в земельному законодавстві. Серед добровільних способів припинення прав на землю особливе місце займає добровільна відмова від використання земельної ділянки на відповідній правовій основі.

Добровільна відмова від права власності на землю або права користування земельною ділянкою становить вільне волевиявлення власника чи землекористувача, спрямованого на припинення належного йому суб'єктивного права відносно подальшого використання земельної ділянки на правових підставах, передбачених земельним законодавством. Тобто особа самостійно і добровільно відмовляється від наданого їй суб'єктивного права використовувати земельну ділянку. Проте добровільна відмова як спосіб припинення прав на землю не є самочинним залишенням земельної ділянки. Для її реалізації передбачені відповідні правові вимоги, недодержання яких може кваліфікуватися як правопорушення. Крім цього, добровільна відмова від права власності на землю або права землекористування повинна бути прийнята одержувачем та дістати відповідне правове оформлення.

Незважаючи на спільність добровільної відмови від права власності на земельну ділянку та права землекористування, їх необхідно відрізнити одну від одної. Так, ст. 142 ЗКУ чітко поділяє порядок здійснення добровільної відмови від права власності і добровільної відмови від права постійного користування землею. Виходячи зі змісту ст. 142 Земельного закону, добровільна відмова від права власності на земельну ділянку може здійсню-

ватися тільки на користь держави або територіальної громади. Отже, в ній йдеться про відмову від права приватної власності на земельну ділянку, яка передається в державну або комунальну власність.

Припинення права земельної власності на підставі добровільної відмови здійснюється за заявою власника землі, що подається у відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування. У випадку згоди на її прийняття зазначені органи укладають із власником землі відповідну угоду про передачу права власності на земельну ділянку, яка підлягає нотаріальному посвідченню. В процесі укладення і нотаріального посвідчення угоди нотаріус здійснює державну реєстрацію припинення права власності на земельну ділянку в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

Добровільне волевиявлення, що надходить від власника земельної ділянки, вимагає такого ж добровільного волевиявлення з боку органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування. Проте наведені норми Земельного кодексу не передбачають можливих наслідків відхилення добровільної відмови від права власності на землю, а саме відмови від прийняття земельної ділянки зазначеними органами. Напевно, що у таких випадках положення ч. 2 ст. 13 Конституції України про те, що «власність зобов'язує», має наслідком збереження права власності за попереднім власником земельної ділянки.

Припинення права постійного користування земельною ділянкою у порядку добровільної відмови також здійснюється за умови подання заяви володарем відповідного суб'єктивного права. Вона подається землекористувачем власнику земельної ділянки, тому що у цьому випадку власник відомий. На підставі заяви землекористувача власник землі приймає рішення про припинення права користування земельною ділянкою, про що повідомляє органи державної реєстрації прав на землю.

Слід зазначити, що наведені положення відносяться до добровільного припинення права постійного користування земельною ділянкою, залишаючи без уваги добровільну відмову від землекористування на орендних умовах, у т.ч. для концесійної діяльності. Умови дострокової добровільної відмови від подальшого використання земельної ділянки передбачаються в договорі оренди землі або у концесійному договорі, в яких сторони заздалегідь можуть визначити обставини припинення чинності зазначених договорів.

Відчуження земельної ділянки за рішенням власника землі також можна віднести до добровільного порядку припинення права власності на неї. Воно може здійснюватися безпосередньо самим власником або його представником. Проте ухвалення рішення про припинення права власності на земельну ділянку належить тільки власнику або уповноваженому ним суб'єкту права. Способи реалізації відчуження права власності на землю у таких випадках залежать від вільного волевиявлення її власника.

Серед різноманітних способів реалізації припинення права власності на землю за рішенням власника можна виділити земельно-правові способи, наприклад, передачу земельних ділянок, що знаходяться у державній або комунальній власності, у приватну власність громадян; цивільно-правові способи, наприклад, укладення договорів купівлі-продажу, міни або дарування; адміністративно-правові способи, наприклад, передачу ділянок державної власності у комунальну власність або навпаки. Варто підкреслити, що такі способи мають «подвійну» правову властивість: для володаря суб'єктивного права власності на землю вони є підставою його припинення, а для набувача — підставою виникнення суб'єктивного права власності на земельну ділянку. При цьому в одних випадках закон прямо передбачає можливості їх безоплатного відчуження, а в інших лише оплатне відчуження.

Добровільне припинення права власності на землю може мати місце у випадках викупу земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб, якщо власник дає на це свою згоду. Таке припинення права власності притаманне і відчуженню земельної ділянки іноземними громадянами та особами без громадянства протягом встановленого для цього строку. Відчуження земельних ділянок у зазначених випадках може здійснюватися на підставі цивільно-правових угод. Якщо відповідні умови за тими чи іншими причинами у добровільному порядку не реалізовані, то передбачається примусове припинення права власності на земельну ділянку.

Чинний ЗКУ (п. 15 Перехідних положень) не забороняє здійснювати громадянам — власникам земельних ділянок з цільовим призначенням «для ведення товарного сільськогосподарського виробництва» добровільну відмову від таких ділянок з переходом прав власності на них до держави чи територіальної громади села, селища чи міста на основі угод. На укладення угод про передачу права власності на земельну ділянку з цільовим призначенням «для ведення товарного сільськогосподарського ви-

робництва» від громадянина до держави чи територіальної громади не поширюється чинність мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення. При укладенні таких угод нотаріуси мають право здійснювати їхнє нотаріальне посвідчення відповідно до законодавства про нотаріат¹.

Примусовий порядок припинення прав на землю закріплений у єдиній нормі Земельного кодексу, що охоплює як припинення права власності на землю, так і припинення права користування земельною ділянкою. В інших нормах детально регламентуються особливості умов їх реалізації для кожного способу припинення права земельної власності та права землекористування. Оскільки примусове припинення суб'єктивних прав на землю здійснюється не з волі її власника або землекористувача, загальним для примусових підстав, що припиняють право власності на землю та право землекористування, є судовий порядок їх застосування.

В правовій літературі обґрунтовано звертається увага на непослідовність земельного законодавства у викладі загальних та примусових підстав для припинення прав на землю. З одного боку, Земельний кодекс містить виключний перелік підстав припинення права власності та права користування землею, а з іншого — узагальнений характер підстав примусового припинення прав на землю. Цілком очевидно, що ст. 143 ЗКУ є узагальненою нормою і містить підстави припинення і права власності, і права землекористування, в той час як ст. 140 ЗКУ визначає лише підстави припинення права власності. Отже зазначені норми співвідносяться між собою як загальна (ст. 143 ЗКУ) та спеціальна (ст. 140 ЗКУ). Згідно з правилами тлумачення та застосування правових норм, якщо закон містить з одного і того самого питання дві норми, з яких одна є загальною, а друга — спеціальною, то застосовується спеціальна норма. Таким чином, право приватної власності на землю може бути припинено з підстав, передбачених у ст. 140 ЗКУ².

¹ Про надання роз'яснення стосовно поширення дії підпункту «б» пункту 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України на випадки добровільної відмови власника від права власності на земельну ділянку на користь держави чи територіальної громади: лист Держземагентства України від 22 серп. 2013 р. № 15203/17/4-13; Кулинич П. Ф. Висновок ради з науково-правової експертизи при Інституті держави і права НАН України щодо відповідності до чинного законодавства України добровільної відмови від права власності на земельну ділянку сільськогосподарського призначення // Нотаріат для вас. 2011. № 3. С. 30—32.

² Земельне право України: підручник / М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, Н. О. Багай та ін.; за ред. М. В. Шульги. Київ: Юрінком Інтер, 2004. С. 88.

У свою чергу, ст. 143 ЗКУ визначає вичерпний перелік випадків припинення прав на земельну ділянку, в яких застосування примусу є можливим, що дозволяє відмежувати їх від випадків, коли припинення цих права у примусовий спосіб забороняється, що є однією з гарантій цих прав.

Диференційований підхід до розгляду змісту ст. 143 Земельного кодексу дозволяє виділити підстави примусового припинення права власності на землю та примусове припинення права землекористування. До примусових підстав припинення права власності на земельну ділянку, що здійснюється у судовому порядку, відносяться: невідчуження земельної ділянки іноземними особами та особами без громадянства у встановлений строк у законом визначених випадках; примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності; примусового звернення стягнень на земельну ділянку по зобов'язаннях власника цієї земельної ділянки; конфіскація земельної ділянки тощо. При цьому якщо у перших двох випадках примусове припинення права земельної власності може здійснюватися в порядку цивільного судочинства без надання доказів провини власника, то в останніх двох випадках воно може застосовуватися як у цивільному, так і у кримінальному судочинстві, з представленням доказів провини власника землі.

Примусове припинення права користування земельною ділянкою в судовому порядку може здійснюватися у двох випадках. Згідно із змістом ст. 143 ЗКУ, воно застосовується у разі використання земельної ділянки не за цільовим призначенням та у разі неусунення допущених порушень законодавства (забруднення земель радіоактивними і хімічними речовинами, відходами, стічними водами, забруднення земель бактеріально-паразитичними і карантинно-шкідливими організмами, засмічення земель забороненими рослинами, пошкодження і знищення родючого шару ґрунту, об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем, порушення встановленого режиму використання земель способами, які завдають шкоди здоров'ю населення) в строки, встановлені вказівками (приписами) центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі. Закон не пов'язує зазначені випадки примусового припинення права землекористування з його видами та строками, що дозволяє говорити про їх поширення як на постійне, так і на орендне (строкове) користування земельними ділянками.

Хоча у загальних підставах не передбачено примусове припинення права землекористування за порушення вимог земельного законодавства, така засада припинення права землекористування передбачена у ст. 144 Земельного кодексу. Більш того, у вказаній земельно-правовій нормі визначений порядок її здійснення, що складається із декількох стадій. Вони реалізуються за допомогою застосування адміністративних заходів, що передують судовому розгляду примусового припинення права землекористування за порушення вимог земельного законодавства¹.

Отже, процедура припинення права користування земельними ділянками за порушення вимог земельного законодавства складається з чотирьох стадій. Перша стадія пов'язана з виявленням порушень земельного законодавства України. Відповідний контроль здійснюють державні інспектори сільського господарства та з охорони довкілля. По результатах перевірки складається протокол про порушення, який видається особі, що є винною в порушенні земельного законодавства. Для усунення виявлених порушень надається термін у 30 днів. Цей термін не може бути зменшений або збільшений державним інспектором, який складав протокол.

Наступна друга стадія процедури припинення права користування земельною ділянкою пов'язана з діяльністю особи, яка допустила порушення земельного законодавства щодо виконання вказівок державного інспектора по усуненню виявлених порушень. Якщо зазначені порушення в 30-денний строк будуть усунені, процедура припинення права користування земельною ділянкою завершується. За особою, що допустила відповідні порушення, але виконала вказівки державного інспектора, зберігається суб'єктивне право на користування земельною ділянкою.

У тих випадках, коли вказівки державного інспектора щодо припинення порушення земельного законодавства не виконані в 30-денний строк, процедура має своє продовження. На цій стадії державний інспектор відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення накладає на винну особу адміністративне стягнення та повторно видає вказівки про усунення порушень земельного законодавства. Термін виконання також становить 30-денний строк. Якщо у зазначений термін вказівки державного інспектора не виконуються, процедура припинення права користування землею переходить до наступної стадії.

¹ Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. Вид. 2-ге, допов. і перероб. Київ: Істина, 2009. С. 255.

На третій стадії державний інспектор на підставі продовження порушень земельного законодавства винною особою звертається до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування з клопотанням про припинення права користування земельною ділянкою. Зазначені органи розглядають клопотання і приймають рішення про припинення суб'єктивного права на користування земельною ділянкою.

Останньою стадією процедури припинення права користування земельними ділянками, які використовуються з порушенням земельного законодавства, є оскарження землекористувачем рішення органів виконавчої влади або місцевого самоврядування про припинення права користування земельною ділянкою в судовому порядку. Суд може залишити рішення без змін або прийняти рішення про його відміну. Рішення судових органів у цих випадках є остаточними.

7.3. Застосування спеціальних підстав припинення права власності на землю

Спеціальні підстави припинення права власності на землю передбачені ст. 143 ЗКУ. З урахуванням положень ст. 140 ЗКУ до таких можна віднести: конфіскацію земельної ділянки; примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності; примусове звернення стягнень на земельну ділянку по зобов'язаннях власника цієї земельної ділянки; невідчуження земельної ділянки іноземними особами та особами без громадянства у встановлений строк у випадках, визначених цим Кодексом.

Конфіскація є видом примусового припинення права власності на майно, що застосовується у вигляді санкції за вчинений злочин чи адміністративне правопорушення. Земельний закон допускає конфіскацію земельної ділянки, проте не містить визначення, умов чи підстав такої конфіскації. У ст. 148 ЗКУ, яка є бланкетною, вказується, що земельна ділянка може бути конфіскована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Натомість конфіскацію передбачено ст. 51 Кримінального кодексу як один із видів покарання. Відповідно до ч. 1 ст. 59 Кримінального кодексу покарання у виді конфіскації майна полягає в примусовому безоплатному вилученні у власність держави всього або частини майна, яке

є власністю засудженого. Якщо конфіскується частина майна, суд повинен зазначити, яка саме частина майна конфіскується, або перелічити предмети, що конфіскуються. Згідно із ч. 2 цієї норми, конфіскація майна встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини і може бути призначена лише у випадках, спеціально передбачених в Особливій частині цього Кодексу¹. За загальним правилом земельна ділянка, що є власністю засудженого, підлягає конфіскації. Також конфіскації може підлягати і частина земельної ділянки.

Слід зазначити про спеціальну конфіскацію, яка згідно зі ст. 96-1 Кримінального кодексу полягає у примусовому безоплатному вилученні за рішенням суду у власність держави грошей, цінностей та іншого майна у випадках та за умови вчинення злочинів, передбачених зазначеною нормою. Виходячи з положень ст. 96-2 Кримінального кодексу, спеціальна конфіскація земельної ділянки може застосовуватися у разі, якщо земельна ділянка: одержана внаслідок вчинення злочину; призначалася (використовувалася) для схиляння особи до вчинення злочину, фінансування та/або матеріального забезпечення злочину або винагороди за його вчинення; була предметом злочину, крім випадку, коли вона повертається власнику (законному володільцю), а у разі, коли його не встановлено, — переходить у власність держави; у разі якщо гроші, цінності та інше майно, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 96-2 Кримінального кодексу, були повністю або частково перетворені в інше майно (земельну ділянку), спеціальній конфіскації підлягає повністю або частково перетворене майно.

У Кримінальному кодексі зазначено, що перелік майна, що не підлягає конфіскації, визначається законом України. Конфіскована земельна ділянка передається до органу державної виконавчої служби за місцезнаходженням майна відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» (ст. 48 Кримінально-виконавчого кодексу України).

Конфіскація передбачена також у ст. 29 Кодексу України про адміністративні правопорушення². При цьому конфіскація може бути застосована як основне, так і як додаткове стягнення. Конфіскація земельної ділянки як адміністративно-правова санкція може бути застосована виключно щодо фізичних осіб. Для

¹ Кримінальний кодекс України: від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25/26. Ст. 131.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 7 груд. 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122.

конфіскації земельної ділянки в адміністративному провадженні необхідно, щоб така санкція була прямо передбачена відповідною нормою КУпАП. Порядок конфіскації та реалізації конфіскованого майна визначається Кримінально-виконавчим кодексом України, главою 29 КУпАП, Законом України «Про виконавче провадження» та іншими нормативно-правовими актами. В той же час необхідно зазначити про те, що конфіскація земельних ділянок проводиться із особливостями, передбаченими главою 21 ЗКУ «Продаж земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах».

Примусове звернення стягнення на земельну ділянку по зобов'язаннях власника можливе в ряді випадків. Один із основних — невиконання умов іпотечних договорів. Окрім того, земельна ділянка може бути примусово стягнена при банкрутстві юридичної особи. Органи примусового виконання рішень можуть здійснити арешт та продаж земельної ділянки як одного з видів майна боржника у випадку набрання чинності рішенням суду про грошове зобов'язання перед кредитором чи кредиторами. Відповідно до ст. 133 ЗКУ, у заставу можуть передаватися земельні ділянки державної, комунальної та приватної власності, якщо інше не встановлено законом, а також права на них. Передача в заставу частини земельної ділянки (або права на частину земельної ділянки) здійснюється після виділення її в натурі (на місцевості) відповідно до документації із землеустрою. Передбачено, що заставодержателем земельних ділянок сільськогосподарського призначення та прав на них можуть бути лише банки.

Земельні ділянки при примусовому зверненні стягнення на них за зобов'язаннями власника часто виступають також як приналежність до нерухомості. Так, у ч. 4 ст. 6 Закону України «Про іпотеку» передбачено неможливість іпотеки будівлі (споруди) без одночасної іпотеки земельної ділянки (її частини), на якій розташована відповідна будівля (споруда)¹.

Примусове стягнення земельної ділянки відбувається в наступному порядку. Перш за все, кредитор чи кредитори звертаються з відповідним позовом до суду. У випадку винесення рішення суду та набрання ним законної сили кредитор за заявою видається виконавчий документ. Надалі процедура примусового виконання рішення визначається Законом України «Про виконавче провадження» (далі — Закон). Для відкриття виконавчого

¹ Про іпотеку: Закон України від 5 черв. 2003 р. № 898-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 38. Ст. 313.

провадження стягувачу (кредитору) необхідно подати до органу примусового виконання рішень виконавчий документ встановленої форми. Виконавець накладає арешт та здійснює пошук майна. У разі виявлення майна (земельної ділянки) та за умови недостатності коштів у боржника державний виконавець виїжджає за місцезнаходженням земельної ділянки та описує її, про що складає акт опису та арешту. Наступним етапом є оцінка земельної ділянки, яка проводиться суб'єктом оціночної діяльності. Після узгодження оціночної вартості майна, виготовлення відсутньої документації виконавець передає земельну ділянку для реалізації на публічних торгах з урахуванням особливостей, визначених главою 21 ЗКУ «Продаж земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах».

Існують певні обмеження щодо можливості стягнення на земельну ділянку в порядку виконавчого провадження. Згідно зі ст. 15 розділу Х «Перехідні положення» ЗКУ, діє заборона на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що не дозволяє здійснити продаж такої земельної ділянки. Існує також обмеження на стягнення земельної ділянки за сумою заборгованості. Так, згідно з ч. 7 ст. 48 Закону, у разі якщо сума, що підлягає стягненню за виконавчим провадженням, не перевищує 20 розмірів мінімальної заробітної плати, звернення стягнення на єдине житло боржника та земельну ділянку, на якій розташоване це житло, не здійснюється.

Законом додатково встановлена черговість стягнення. Згідно зі ст. 50 Закону, звернення стягнення на окрему від будинку земельну ділянку, будинок та прилеглу до нього земельну ділянку фізичної особи проводиться у разі відсутності в боржника достатніх коштів чи рухомого майна. При цьому в першу чергу звертається стягнення на окрему від будинку земельну ділянку, що належать боржнику. В останню чергу звертається стягнення на житловий будинок (та прилеглу до нього земельну ділянку), в якому фактично проживає боржник. А відповідно до ст. 52 Закону земельна ділянка як об'єкт нерухомості, у випадку недостатності коштів для покриття заборгованості, стягується лише в другу чергу після всього майна, що використовується у виробництві¹.

Наступною підставою примусового припинення права власності на земельну ділянку, передбаченою ст. 143 ЗКУ, є *при-*

¹ Про виконавче провадження: Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1404-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 30. Ст. 542.

мусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності. У ст. 147 ЗКУ визначено, що підстави та порядок примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності визначаються законом. Таким спеціальним законом є Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» (далі — Закон).

Відповідно до ст. 1 Закону, примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності — це перехід права власності на земельні ділянки, інші об'єкти нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, до держави чи територіальної громади з мотивів суспільної необхідності за рішенням суду.

Процедура примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності є досить складною. Вона складається з двох етапів: викупу земельної ділянки для суспільних потреб та примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності. При цьому зазначені етапи є послідовними та взаємовиключними. У випадку досягнення згоди під час здійснення викупу для суспільних потреб, примусове відчуження не здійснюється. У разі неотримання згоди власника земельної ділянки, інших розміщених на ній об'єктів нерухомого майна з викупом цих об'єктів для суспільних потреб зазначені об'єкти можуть бути примусово відчужені за рішенням суду (ч. 1 ст. 16 Закону)¹.

Вичерпні підстави відчуження закріплені у ст. 15 Закону, де зазначено винятковий перелік об'єктів, які можуть бути розміщені на ділянці, вилученій з мотивів суспільної необхідності: об'єкти національної безпеки і оборони; лінійні об'єкти та об'єкти транспортної і енергетичної інфраструктури (дороги, мости, естакади, магістральні трубопроводи, лінії електропередач, аеропорти, морські порти, нафтові і газові термінали, електростанції) та об'єкти, необхідні для їх експлуатації; об'єкти, пов'язані з видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення; об'єкти природно-заповідного фонду; кладовища.

¹ Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листоп. 2009 р. № 1559-VI // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 1. Ст. 2.

Правом звернення до суду з позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, наділений виключно орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки (ч. 1 ст. 16 Закону, ч. 1 ст. 183-1 Кодексу адміністративного судочинства України). Чинним законодавством визначено виключну підсудність таких справ. Так, згідно з ст. 183-1 КАСУ, адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються апеляційним адміністративним судом за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню. За подання відповідної позовної заяви позивач звільняється від сплати судового збору. Суд вирішує адміністративну справу про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності протягом двох місяців з дня надходження позову¹.

Відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону, вимога про примусове відчуження земельної ділянки, інших розміщених на ній об'єктів нерухомого майна підлягає задоволенню у разі, якщо позивач доведе, що будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів, під розміщення яких відчужується відповідне майно, є неможливим без припинення права власності на таке майно попереднього власника. У постанові адміністративного суду про задоволення позову зазначається інформація про: об'єкт примусового відчуження, його місцезнаходження, площу, кадастровий номер, цільове призначення, категорію земель; умови попереднього повного відшкодування вартості земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, збитків, завданих власнику внаслідок примусового відчуження, та їх розмір, визначений відповідно до закону; строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені; джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням.

На підставі рішення суду та після розрахунків із власником здійснюється державна реєстрація права власності держави чи територіальної громади на земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені. Земельна ділянка, інші

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35/36, 37. Ст. 446.

об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені, можуть бути повернені попередньому власнику в порядку, визначеному ст. 19 Закону, у разі якщо потреба у використанні такої земельної ділянки відпала.

Згідно з ст. 143 ЗКУ до підстав примусового припинення права власності на земельні ділянки відносять також невідчуження земельної ділянки іноземними особами та особами без громадянства у встановлений строк у випадках, визначених цим Кодексом. Деталізуючи це положення, надалі в ст. 145 ЗКУ закріплено, що якщо до особи переходить право власності на земельну ділянку, яка за Земельним кодексом не може перебувати в її власності, ця ділянка підлягає відчуженню її власником протягом року з моменту переходу такого права. У випадках, коли земельна ділянка цією особою протягом встановленого строку не відчужена, така ділянка підлягає примусовому відчуженню за рішенням суду. Особа, до якої переходить право власності на земельну ділянку і яка не може набути право власності на землю, має право отримати її в оренду. З аналізу норм ст. 143 та ст. 145 ЗКУ вбачається, що під «такими особами» слід розуміти іноземних громадян та юридичних осіб та осіб без громадянства.

Положеннями ЗКУ передбачено набуття іноземними громадянами, юридичними особами та особами без громадянства права власності лише на землі сільськогосподарського призначення (ч. 4 ст. 22, ч. 2 ст. 81, ч. 2 ст. 82 ЗКУ). Проте норми ч. 4 ст. 81 та ч. 4 ст. 82 ЗКУ передбачають можливість успадкування земель сільськогосподарського призначення цими особами. При цьому такі землі, отримані в спадщину іноземцями, особами без громадянства, іноземними юридичними особами, підлягають відчуженню протягом одного року. Водночас п. 15 розділу Х «Перехідних положень» ЗКУ встановлено заборону відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Практична реалізація положень щодо примусового відчуження земельних ділянок у випадку невідчуження їх іноземними особами та особами без громадянства довгий час була ускладнена. Це було зумовлено відсутністю у земельному законі вирішення проблеми конфлікту вищезазначених норм. Також земельне законодавство не деталізувало умови та порядок такого примусового відчуження земельних ділянок. Правову позицію щодо вирішення зазначених питань було викладено у роз'ясненнях судових органів. Такі роз'яснення надав у Листі «Про деякі питання застосування норм Земельного кодексу України» № 10-71/0/4-13

від 16 січня 2013 року Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі — Лист). Щодо колізії норм ЗКУ було зазначено, що п. 15 розділу X «Перехідні положення» ЗКУ, яким встановлено заборону відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, на правовідносини спадкування земель іноземцями не поширюється, а положення ч. 4 ст. 81 ЗКУ є імперативними¹. Аналогічну позицію висловив Вищий господарський суд України в постанові пленуму «Про деякі питання практики з розгляду справ, що виникають із земельних відносин» № 6 від 17 травня 2011 року щодо іноземних юридичних осіб².

У вказаному Листі були деталізовані умови та процедури такого примусового відчуження земельних ділянок. Зокрема, зазначалося, що обчислення річного строку «добровільного» відчуження слід починати з моменту одержання іноземним громадянином чи особою без громадянства державного акта на право приватної власності на земельну ділянку. Додатково вказувалося на те, що позивачем у справах про примусове відчуження іноземцями чи особами без громадянства успадкованих земельних ділянок сільськогосподарського призначення можуть бути відповідні органи прокуратури. Однак в умовах реформування органів прокуратури та децентралізації влади більш доцільним вбачається подання такого позову заінтересованим органом місцевого самоврядування чи відповідним органом державної виконавчої влади³.

7.4. Особливості переходу права власності на земельні ділянки, що перебувають у користуванні

Новелою земельного законодавства є ст. 148-1 Земельного кодексу, яка була введена Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 6 вересня 2012

¹ Про деякі питання застосування норм Земельного кодексу України: лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 16 січ. 2013 р. № 10-71/0/4-13 // Землевпорядний вісник. 2013. № 1.

² Про деякі питання практики з розгляду справ, що виникають із земельних відносин: постановва пленуму Вищого господарського суду України від 17 трав. 2011 р. № 6 // Вісник господарського судочинства. 2011. № 3. Ст. 6.

³ Наконечний А. Б. Проблеми примусового відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення іноземцями та особами без громадянства // Юридичний науковий електронний журнал. 2015. URL: http://lsej.org.ua/1_2015/25.pdf.

року¹. Одночасно з прийняттям зазначеного Закону закінчився процес розмежування земель державної та комунальної власності. У зв'язку із цим законодавець ввів додаткову гарантію захисту користувачів такими земельними ділянками. Отже, у ч. 1 ст. 148-1 ЗКУ закріплено, що до особи, яка набула право власності на земельну ділянку, що перебуває у користуванні іншої особи, з моменту переходу права власності на земельну ділянку переходять права та обов'язки попереднього власника земельної ділянки за чинними договорами оренди, суперфіцію, емфітевзису, земельного сервітуту щодо такої земельної ділянки.

Цією нормою було підтверджено принцип цивільного законодавства, за яким заміна однієї сторони в цивільно-правовому договорі не припиняє дію самого договору, а також прав та обов'язків третіх осіб. Аналогічний принцип закріплений в ч. 4 ст. 32 Закону України «Про оренду землі», відповідно до якого перехід права власності на орендовану земельну ділянку до іншої особи (у тому числі в порядку спадкування), реорганізація юридичної особи — орендаря не є підставою для зміни умов або припинення договору, якщо інше не передбачено договором оренди землі.

Додаткові гарантії також були закріплені для суб'єктів, що мають право постійного користування земельними ділянками при переході права власності від держави до територіальної громади або від територіальної громади до держави у ч. 2 ст. 148-1 ЗКУ. Визначено, що у разі переходу права власності на земельну ділянку, що перебуває у постійному користуванні, від держави до територіальної громади або від територіальної громади до держави до набувача земельної ділянки переходять права та обов'язки власника земельної ділянки за правовідносинами постійного користування нею. Необхідно враховувати, що перелік суб'єктів, що можуть мати на праві постійного користування земельні ділянки, визначено виключно ст. 92 ЗКУ.

Проте досі чимало громадян та юридичних осіб користуються земельними ділянками на праві постійного користування, яке підтверджене Державними актами на право постійного користування земельною ділянкою, незважаючи на те, що фізичні особи та окремі юридичні особи відповідно до ст. 92 ЗКУ такого права не мають. У п. 6 розділу X «Перехідні положення» ЗКУ

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5245-VI // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 36. Ст. 472.

було встановлено обов'язок до громадян та юридичних осіб, які мали у постійному користуванні земельні ділянки, але за цим Кодексом не могли мати їх на такому праві, до 1 січня 2008 року переоформити у встановленому порядку право власності або право оренди на них. Проте ці положення були визнані неконституційними в частині такого зобов'язання на підставі Рішення Конституційного Суду України № 5-рп/2005 (v005p710-05) від 22 вересня 2005 року¹. У п. 10 Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 року № 3613-VI також закріплено, що документи, якими було посвідчено право власності чи право постійного користування земельною ділянкою, видані до набрання чинності цим Законом, є дійсними². Таким чином, гарантії, закріплені в ч. 2 ст. 148-1 ЗКУ, захищають в однаковій мірі як суб'єктів, яким надано право на постійне користування земельною ділянкою відповідно до ст. 92 ЗКУ, так і суб'єктів, що отримали таке право, проте досі не здійснили переоформлення Державного акта на право постійного користування земельною ділянкою.

За загальним принципом земельного законодавства землекористування є платним. Саме тому з метою уникнення непорозумінь щодо плати за користування земельною ділянкою чи інших вимог між користувачем земельної ділянки та новим власником в ч. 3 ст. 148-1 ЗКУ закріплено обов'язок нового власника здійснити повідомлення користувача земельної ділянки. Зазначеною нормою також чітко встановлено вимоги до такого повідомлення, в якому зазначаються: кадастровий номер (за наявності), місце розташування та площа земельної ділянки; найменування (для юридичних осіб), прізвище, ім'я, по батькові (для фізичних осіб) нового власника; місце проживання (знаходження) нового власника, його поштова адреса; платіжні реквізити (у разі, якщо законом або договором передбачена плата за користування земельною ділянкою у грошовій формі). Так, наприклад, за договором оренди земельної ділянки орендар зобов'язаний здійснювати на користь власника земельної ділянки — орендодавця орендні

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками): рішення Конституційного Суду України від 22 верес. 2005 р. № 5-рп/2005 // Урядовий кур'єр. 2005. 5 жовт., № 188.

² Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7 лип. 2011 р. № 3613-VI // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 8. Ст. 61.

платежі у спосіб та за реквізитами, зазначеними в договорі, направляти повідомлення за місцезнаходженням орендодавця та здійснювати інші дії відповідно до договору оренди землі. При цьому в ч. 3 ст. 22 Закону України «Про оренду землі» закріплено, що розрахунки щодо орендної плати за земельні ділянки, що перебувають у державній і комунальній власності, здійснюються виключно у грошовій формі.

Тривалий час не вирішеним залишалось питання зобов'язання нового власника повідомити орендаря земельної ділянки, адже Законом України «Про оренду землі» такий обов'язок у нового власника був відсутній. Проте Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли» від 20 вересня 2016 року № 1533-VIII було доповнено ст. 31 Закону «Про оренду землі» частиною 5, відповідно до якої особа, яка набула право власності на земельну ділянку, що перебуває в оренді, протягом одного місяця з дня державної реєстрації права власності на неї зобов'язана повідомити про це орендаря в порядку, визначеному ст. 148-1 ЗКУ¹.

За вимогами ст. 148-1 ЗКУ повідомлення надсилається користувачу земельної ділянки рекомендованим листом з повідомленням про вручення або вручається йому особисто під розписку. При цьому особливі вимоги для повідомлення встановлені у випадку переходу права власності від держави до територіальної громади або навпаки. Таке повідомлення підлягає опублікуванню у друкованих засобах масової інформації місцевої сфери розповсюдження із зазначенням кадастрового номера, місця розташування та площі земельної ділянки. За згодою сторін договору оренди, суперфіцію, емфітевзису, земельного сервітуту чи застави до такого договору можуть бути внесені зміни із зазначенням нового власника земельної ділянки. Вимоги ст. 148-1 ЗКУ поширюються також на випадки переходу повноважень від одного органу державної влади до іншого при розпорядженні земельними ділянками державної власності, які перебувають у їх постійному користуванні.

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли: Закон України від 20 верес. 2016 р. № 1533-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 44. Ст. 747.

7.5. Порядок погодження вилучення та викупу земельних ділянок

Земельним законодавством закріплено обов'язок юридичних осіб, зацікавлених у викупі земельних ділянок, що перебувають у власності громадян чи юридичних осіб, до початку проведення проектних робіт погодити з власниками землі, крім викупу земельних ділянок з підстав, що допускають можливість їх примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності, і органами державної влади, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування, згідно з їх повноваженнями, місце розташування об'єкта, розмір земельної ділянки та умови її викупу з урахуванням комплексного розвитку території, який би забезпечував нормальне функціонування на цій ділянці і прилеглих територіях усіх об'єктів та умови проживання населення і охорону довкілля.

У ст. 151 ЗКУ передбачено особливий порядок погодження місця розташування об'єкта на особливо цінних землях, — визначено, що таке погодження провадиться Верховною Радою України. При цьому необхідно враховувати положення ст. 150 ЗКУ, відповідно до якої до особливо цінних земель відносяться: у складі земель сільськогосподарського призначення: чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах; лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти; темно-сірі опідзолені ґрунти та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті; бурі гірсько-лісові та дерново-буроземні глибокі і середньо глибокі ґрунти; дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму, дернові глибокі ґрунти Закарпаття; торфовища з глибиною залягання торфу більше одного метра і осушені незалежно від глибини; землі, надані в постійне користування НВАО «Масандра» та підприємствам, що входять до його складу; землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі історико-культурного призначення. Також Наказом Державного комітету по земельних ресурсах «Про затвердження переліку особливо цінних груп ґрунтів» від 6 жовтня 2003 року № 245 на підставі даних природно-сільськогосподарського районування затверджено перелік особливо цінних груп ґрунтів з визначенням їх площі, загальнодержавно-

го або регіонального значення¹. Відповідно до ч. 3 ст. 150 ЗКУ погодження матеріалів вилучення (викупу) земельних ділянок особливо цінних земель, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, провадиться Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської і Севастопольської міських рад.

Особливий порядок погодження вилучення (викупу) передбачено також для земельних ділянок для розміщення та обслуговування будівель і споруд дипломатичних представництв та консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій. Погодження їх місця розташування здійснюється Верховною Радою України. Згідно з ст. 85 ЗКУ визначено, що при набутті іноземними державами права власності на земельні ділянки для розміщення будівель і споруд дипломатичних представництв та інших, прирівняних до них, організацій необхідно додатково керуватись положеннями міжнародних договорів. Надання таких земельних ділянок здійснюється відповідно до міжнародного принципу взаємності, передбаченого Віденською конвенцією про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 року². При цьому слід брати до уваги положення інших конвенцій та міждержавних угод. На національному рівні указом Президента України від 12 вересня 1994 року № 517 затверджена Програма розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій³. Також постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1995 року № 146 «Про затвердження Положення про порядок розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних та іноземних організацій в Україні» регламентовано питання надання земельних ділянок відповідним установам⁴.

¹ Про затвердження переліку особливо цінних груп ґрунтів: наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 6 жовт. 2003 р. № 245 // Офіційний вісник України. 2003. № 45. Ст. 2369.

² Віденська конвенція про дипломатичні зносини: від 18 трав. 1961 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_048.

³ Про Програму розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні: Указ Президента України від 12 верес. 1994 р. № 517. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/517/94>.

⁴ Про затвердження Положення про порядок розміщення дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних та іноземних організацій в Україні: постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1995 р. № 146. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/146-95-%D0%BF/conv>.

Погодження питань, пов'язаних з викупом земельних ділянок (крім тих, що передбачені ч. 2 ст. 151 ЗКУ), провадиться відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, міськими, селищними, сільськими радами згідно з їх повноваженнями щодо викупу. Повноваження зазначених органів кореспондується з їх правомочностями, закріпленими главами 2 та 3 чинного Земельного кодексу.

Не проводиться погодження місця розташування об'єкта у разі викупу земельних ділянок під об'єкти містобудування, розміщення яких визначено містобудівною або землепорядною документацією (генеральні плани населених пунктів, проекти детального планування, інша містобудівна документація, техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень, проекти землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів тощо).

Юридичні особи, зацікавлені у викупі земельних ділянок, звертаються з клопотанням про погодження місця розташування об'єкта до відповідної сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації. Клопотання щодо погодження місця розташування об'єкта за рахунок земель, викуп яких провадиться Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, подається відповідно до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження типової форми заяви (клопотання) про вибір місця розташування земельної ділянки» від 18 лютого 2009 року № 113 затверджено форму заяви (клопотання) про вибір місця розташування земельної ділянки¹. Відповідно до ч. 6 ст. 151 ЗКУ до клопотання додаються: обґрунтування необхідності викупу та/або відведення земельної ділянки; зазначене на відповідному графічному матеріалі бажане місце розташування об'єкта з орієнтовними розмірами земельної ділянки; нотаріально засвідчена письмова згода землевласника (землекористувача) на викуп земельної ділянки (її частини) (крім викупу земельної ділянки (її частини) з підстав, що допускають можливість її примусового відчуження

¹ Про затвердження типової форми заяви (клопотання) про вибір місця розташування земельної ділянки: постанова Кабінету Міністрів України від 18 лют. 2009 р. № 113 // Офіційний вісник України. 2009. № 12. Ст. 372.

з мотивів суспільної необхідності) із зазначенням розмірів передбаченої для викупу земельної ділянки та умов її викупу; копія установчих документів.

При здійсненні погодження місця розташування об'єктів у випадку вилучення (викупу) земельних ділянок необхідним є отримання висновку про погодження місця розташування об'єкта. Такий висновок надається вповноваженими органами державної влади у порядку, визначеному ч. 8—10 ст. 151 ЗКУ. Після отримання висновків про погодження місця розташування об'єкта та рішення Верховної Ради України (у разі необхідності) відповідний орган державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування згідно із своїми повноваженнями у двотижневий строк розглядає матеріали погодження місця розташування об'єкта та надає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або мотивоване рішення про відмову.

ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

8.1. Сутність і види гарантій захисту й охорони прав на землю

Термін «гарантія» походить від французького *garantie* — порука, яка щось забезпечує. Гарантія часто використовується в юриспруденції для позначення способу забезпечення договірних зобов'язань, відповідних інтересів або прав і обов'язків, що з них випливають. Гарантії добре відомі усій системі вітчизняного законодавства і права. Це пов'язано з тим, що без способів забезпечення встановлених вимог не можна розраховувати на ефективність їх виконання¹. У розділі V чинного Земельного кодексу, що присвячений гарантіям прав на землю, йдеться про законодавче забезпечення їх набуття і реалізації.

Гарантії прав на землю мають свої засади, які надають їм реалістичний зміст. Реальність гарантій прав на землю заснована на наявності земельного фонду країни. Без наявності відповідних земельних ресурсів лише юридичними засобами не можна гарантувати права на землю. Однак не слід припинювати значення й юридичних гарантій прав на землю. Про їхню важливість свідчить, наприклад, те, що, незважаючи на наявність земельного фонду, у радянський період на законодавчому рівні не визнавалося право приватної власності на землю.

Слід також зауважити, що у законодавстві радянського періоду в основному передбачалися гарантії охорони земельних прав. Сучасне земельне законодавство в умовах розширення кола суб'єктів права власності на землю та видів землекористування закріплює гарантії захисту земельних прав. Такий висновок підтверджується порівняльним аналізом змісту попереднього та чин-

¹ Андрейцев В. І. Механізм гарантування права власності на землю // Столиця. 2003. № 26. С. 25—31.

ного Земельного кодексів. Якщо ст. 43 попереднього Земельного кодексу в редакції від 13 березня 1992 року передбачала, що права власників земельних ділянок та землекористувачів охороняються законом, то тепер захисту земельних прав присвячена окрема глава кодифікованого земельного закону.

Відмінності між гарантіями охорони і захисту прав на землю полягають у способах забезпечення, засобах реалізації, строках їх здійснення, органах, які їх забезпечують, тощо. Так, охорона прав на землю виникає з моменту прийняття відповідних правових норм, які «оберігають» закріплені права від порушень, і припиняється разом зі скасуванням охоронних норм права. Захист земельних прав настає з моменту порушення права і діє у межах встановлених строків. Охорона властива земельним правам в об'єктивному змісті, а захист притаманний суб'єктивним правам, що належать їх конкретним володарям. Охорона земельних прав забезпечується діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а захист прав здійснюється переважно судовими органами. У зв'язку з цим охорона земельних прав забезпечується в адміністративному порядку та адміністративно-правовими засобами, тоді як захист порушеного суб'єктивного земельного права здійснюється здебільшого в судовому порядку та цивільно-правовими засобами. Отже, розмежування гарантій охорони і захисту прав на землю має не лише науково-теоретичне, а і важливе практичне значення для правозастосовної діяльності.

Юридичні гарантії прав на землю спираються на відповідні положення конституційних норм. Такою нормою є ст. 13 Конституції України, за якою, зокрема, кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Згідно зі ст. 14 Основного Закону країни, право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Важливим є положення ст. 55 Конституції України, за якою кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Наведені юридичні гарантії прав на землю, що безпосередньо передбачені чи впливають зі змісту конституційних норм,

слід розглядати як загальні юридичні гарантії, що забезпечують набуття і реалізацію усієї системи прав на землю та усіма суб'єктами права. Так, закріплення права власності на землю та права землекористування, умов і порядку передачі чи набуття земельних ділянок або підстав припинення прав на землю можна розглядати в якості загальних законодавчих гарантій прав на землю. Більш того вони розповсюджуються на всю сферу земельних відносин, охоплюючи надані земельні права та покладені юридичні обов'язки стосовно землі як природного об'єкта та конкретної земельної ділянки¹.

На відміну від загальних юридичних гарантій прав на землю, у розділі V Земельного кодексу закріплені гарантії щодо реалізації прав на земельні ділянки. Вони охоплюють лише сферу здійснення захисту суб'єктивних прав на землю та прав, що впливають з них. Насамперед, це стосується захисту права власності на землю, відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, вирішення спорів щодо здійснення зазначених прав, відповідальності за їх порушення тощо. Тому в даному випадку можна говорити про спеціальні гарантії прав на землю. Наведений висновок впливає зі змісту вказаного розділу Земельного кодексу, у якому йдеться про захист прав на земельні ділянки фізичних та юридичних осіб.

Висловлена думка не означає, що права держави чи територіальних громад, державних та комунальних установ, організацій чи підприємств на землю менш гарантовані. Вони також потребують відповідних гарантій стабільності та реалізації, особливо в умовах різноманіття права власності на землю, поширення орендного землекористування у період розвитку ринкових відносин та функціонування багатуукладної економіки. Проте традиційна необмежена гарантованість земельних прав держави, а також її органів, установ, організацій та підприємств втратила своє пріоритетне значення і переважне застосування.

Слід зазначити, що спільною ознакою загальних і спеціальних юридичних гарантій земельних прав є їхня державно-правова природа. Вони мають державне походження, спираються на авторитет держави і мають юридично визначений зміст. Обов'язковість дотримання гарантованих вимог щодо набуття

¹ Краснова М. В. Правові аспекти гарантій прав на землю // Вісник Київського національного ун-ту імені Т. Г. Шевченка. Юридичні науки. 2004. № 58. С. 99—107.

і реалізації земельних прав забезпечується можливостями застосування юридичних заходів.

8.2. Способи захисту прав на земельні ділянки за земельним та цивільним законодавством

Українській правовій системі попереднього періоду в основному був властивий інститут забезпечення охорони прав. Він передбачався у кримінальному, адміністративному, трудовому, земельному та інших галузях законодавства і права. Забезпечення захисту прав переважно здійснювалося на цивільно-правових засадах. Радикальне реформування системи українського законодавства з одночасним розширенням змісту суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб призвело до широкого визнання сучасною юриспруденцією здійснення захисту прав поряд з їх охороною¹. Адже глава 23 Земельного кодексу цілком присвячена забезпеченню захисту прав на землю, що надає підстави для твердження про формування земельно-правового інституту захисту суб'єктивних земельних прав.

Перш за все, інститут захисту земельних прав охоплює способи забезпечення захисту права власності на землю громадян та юридичних осіб. Так, згідно з ч. 1 ст. 152 Земельного кодексу, держава забезпечує громадянам та юридичним особам рівні умови захисту прав власності на землю. У ч. 2 вказаної норми закріплені права не тільки власників землі, а і землекористувачів. Згідно з її положеннями власник земельної ділянки або землекористувач може вимагати усунення будь-яких порушень його прав на землю, навіть якщо ці порушення не пов'язані з позбавленням права володіння чи користування земельною ділянкою, а також вимагати відшкодування завданих збитків.

Певний інтерес викликає ч. 3 ст. 152 чинного Земельного кодексу, яка присвячена способом захисту прав на землю. Так, захист прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки здійснюється шляхом: визнання прав; відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав, і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав; визнання угоди недійсною; визнання недійсни-

¹ Каракаш І. І. Способи захисту й охорони права власності на природні об'єкти та їх ресурси // Актуальні проблеми держави і права. Одеса, 2004. Вип. 22. С. 712—719.

ми рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; відшкодування заподіяних збитків; застосування інших, передбачених законом, способів. Не важко помітити, що наведена земельно-правова норма, за окремими виключеннями, в основному збігається зі змістом ст. 16 Цивільного кодексу щодо способів захисту цивільних прав та інтересів. Тому до визначення змісту наведених способів захисту земельних прав доречно підходити з позицій земельно-цивілістичного трактування.

Визнання права на землю як спосіб його захисту — це підтвердження існуючого, але не визнаного іншими особами чи оспорюваного ними права. Найчастіше визнання права на землю є способом захисту права власності на землю чи права користування земельною ділянкою. Визнання права може відбуватися як у судовому, так і позасудовому (адміністративному, самоврядному) порядку. Предметом спору в подібних випадках є суперечки про право, тобто визнання наявності або відсутності у особи прав на земельну ділянку чи її частину, прав на вчинення певних дій щодо земельної ділянки, а також інших прав, пов'язаних з використанням земельної ділянки.

Відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав, являє собою повернення земельної ділянки у стан, що існував до порушення права (подолання наслідків псування ґрунту, вирівнювання структури рельєфу, прибирання поверхні ділянки від бруду, рекультивация земельної ділянки тощо). Так, згідно з ч. 4. ст. 97 Земельного кодексу, підприємства, установи та організації, які проводять розвідувальні роботи, зобов'язані за свій рахунок приводити займані земельні ділянки у попередній стан.

Запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав, слід розглядати як самостійний спосіб захисту прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки. Воно являє собою певні дії, діяльність або організаційно-правові заходи, що спрямовані на упередження та уникнення порушення земельних прав. Основною метою застосування запобіжних заходів є недопущення правопорушення або уникнення порушень прав на землю, попередження настання шкідливих наслідків у зазначених ситуаціях тощо. До таких запобіжних дій можна віднести, наприклад, вимоги ст. 104 Земельного кодексу стосовно попередження шкідливого впливу на сусідню земельну ділянку. Прикладом запобіжного обмеження діяльності є вимоги ст. 111 Земельного кодексу щодо обтяження

прав на земельну ділянку та обмеження у використанні земель. Запобіжні організаційно-правові заходи передбачені у ст. 150 ЗКУ відносно встановлення режиму особливо цінних земель та порядку припинення прав на них тощо.

Слід зауважити, що при запобіганні вчиненню дій, які можуть порушувати земельні права, самого правопорушення ще не існує. Тобто існує лише небезпека порушення прав на землю. Тому запобіжні дії, діяльність або організаційно-правові заходи попереджують вчинення земельних правопорушень. Вони не виконують функції покарання і не потребують встановлення вини як обов'язкової умови їх застосування.

Визнання угоди недійсною як спосіб захисту прав застосовується у разі недодержання в момент вчинення правочину стороною (сторонами) вимог, які встановлені чинним законодавством. Наведене впливає зі змісту ст. 215 Цивільного кодексу, що передбачає підстави визнання недійсності правочину. У зв'язку з цим, безумовно, цивільно-правова норма є більш широкою і охоплює будь-які правочини. Проте, наприклад, зміст ст. 210 Земельного кодексу, за якою угоди, укладені із порушенням встановленого законом порядку купівлі-продажу, ренти, дарування, застави, обміну земельних ділянок, визнаються недійсними за рішенням суду, що є конкретним проявом визнання недійсності правочину.

Відповідно до ч. 2 ст. 215 Цивільного кодексу, правочин є недійсним, якщо його недійсність встановлена законом (нікчемний правочин). У цьому разі визнання такого правочину недійсним судом не вимагається. Таке положення передбачено в п. 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу стосовно заборони укладення угод щодо відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб. Проте згідно з ч. 3 ст. 215 Цивільного кодексу, якщо недійсність правочину прямо не встановлена законом, але одна із сторін або інша заінтересована особа заперечує його дійсність на підставах, встановлених законом, такий правочин може бути визнаний судом недійсним (оспорюваний правочин). Однак земельне законодавство окремо не виділяє нікчемні й оспорювані правочини щодо набуття земельних ділянок. Вважаємо, що за відсутністю законодавчого поділу правочинів (угод) із земельними ділянками на нікчемні та оспорювані, якщо їх зміст суперечить вимогам закону, вони мають визнаватися недійсними у судовому порядку.

Визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування є важливим способом захисту земельних прав фізичних та юридичних осіб, що полягає у визнанні таких рішень недійсними та їх скасуванню у судовому порядку. Так, згідно з ч. 2 ст. 21 Цивільного кодексу, суд визнає незаконним та скасовує нормативно-правовий акт органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси. Позивачами з таких справ можуть бути власники земельних ділянок або землекористувачі, якщо їхні земельні права порушені виданням зазначених рішень переліченими органами. Особливістю такого способу захисту земельних прав є склад органів та їх представників, які виступають відповідачами по справі. Недійсність рішення може полягати у невідповідності акта повноваженням органу, який його прийняв, а також у прямому порушенні прав власників земельних ділянок та землекористувачів. Для ефективного застосування такого способу захисту земельних прав важливим є визначення виду судочинства (загального, господарського чи адміністративного), а також суду, до якого слід звертатися із заявою про визнання незаконним прийнятого рішення.

Відшкодування заподіяних збитків як спосіб захисту прав у загально цивілістичному розумінні являє собою компенсацію потерпілому вартості збитків, передбачених законом або договором. Відповідно до ч. 1 ст. 22 Цивільного кодексу, особа, якій завдано збитків у результаті порушення її цивільного права, має право на їх відшкодування. За ч. 2 вказаної норми збитками є: втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки); доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода). Відшкодування заподіяних збитків, які нанесені порушенням земельних прав, має свої особливості, які розглядаються нижче.

Застосування інших, передбачених законом, способів захисту земельних прав може включати способи, що передбачені у ст. 16 Цивільного кодексу, але не знайшли свого закріплення у ст. 152 Земельного кодексу. До них можна віднести наступні способи: припинення дії, яка порушує право на земельну ділянку; примусове виконання обов'язку в натурі щодо захисту прав на землю та захисту самої земельної ділянки; припинення пра-

вовідношення щодо реалізації прав на земельну ділянку тощо. На наш погляд, застосування перелічених способів для найбільш повного й ефективного захисту земельних прав фізичних та юридичних осіб не суперечить чинному земельному законодавству, про що свідчать численні судові рішення з конкретних земельних справ.

У ст. 19 Цивільного кодексу передбачено такий неюрисдикційний спосіб захисту цивільних прав, як самозахист. Проте він не знайшов свого закріплення у земельному законодавстві, хоча самозахист є об'єктивно властивим для захисту земельних прав. Навіть визначення меж земельної ділянки чи її огороження вже є засобом забезпечення усталеного володіння і користування нею та здійснення реалізації наданих прав і виконання покладених обов'язків.

Відповідно до ч. 1 ст. 19 Цивільного кодексу, самозахистом є застосування особою засобів протидії, які не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства. Способи самозахисту земельних прав мають відповідати змісту порушеного права, характеру дій, якими воно порушено, а також наслідкам, що спричинені цим порушенням. Застосування засобів самозахисту земельних прав мають здійснюватися виключно власними силами у якості реакції на протиправні дії іншої особи без звернення до правоохоронних, судових або інших органів захисту прав.

Проте способи самозахисту земельних прав можуть застосовуватися за наявності відповідних умов, а саме: за відсутності законодавчої заборони щодо застосування засобів протидії; за відповідності способів самозахисту змісту земельного права, що порушено; за відповідності способів самозахисту характеру дій, якими порушено земельне право, та наслідкам, що спричинені цим порушенням; за відсутності протиріччя засобів протидії моральним засадам суспільства. Отже, способи самозахисту земельних прав мають бути адекватними тому порушенню, проти якого вони спрямовані. На нашу думку, сучасний період розвитку земельних відносин об'єктивно вимагає закріплення у Земельному кодексі правових засад самозахисту земельних прав із визначенням особливостей його застосування.

Важливими є законодавчі гарантії щодо забезпечення прав громадян та юридичних осіб на саму земельну ділянку. За загальним принципом, закріпленим у ч. 1 ст. 153 Земельного кодексу, власник не може бути позбавлений права власності на

земельну ділянку, крім випадків, передбачених у самому кодексі та інших законах. За ч. 2 ст. 153 Земельного кодексу лише в окремих випадках, передбачених законами України, допускається викуп земельної ділянки з повним відшкодуванням її вартості. Так, примусове припинення права приватної власності на земельну ділянку фізичних та юридичних осіб у даний час врегульовано спеціальним Законом України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»¹. Припинення права власності на земельну ділянку для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності в основному відбувається на засадах добровільно укладеного договору купівлі-продажу. При цьому власникові земельної ділянки відшкодовується не тільки її вартість, а і спричинені збитки, що є важливою юридичною гарантією непорушності та забезпечення стабільності права приватної власності на землю.

Слід зазначити, що, згідно з ч. 3 ст. 153 Земельного кодексу, колишній власник земельної ділянки, що викуплена для суспільних потреб, має право звернутися до суду з позовом про визнання недійсним чи розірвання договору викупу земельної ділянки та відшкодування збитків, пов'язаних з таким викупом, якщо після викупу земельної ділянки буде встановлено, що земельна ділянка використовується не для суспільних потреб. Наведена норма встановлює важливий засіб забезпечення права власності на землю проти свавілля органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які мають право проводити викуп земельних ділянок приватної власності фізичних та юридичних осіб для суспільних потреб.

Дієвою гарантією права земельної власності фізичних та юридичних осіб є встановлення відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за порушення права власності на землю. Так, згідно зі ст. 154 Земельного кодексу, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування не мають права без рішення суду втручатись у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження належною йому земельною ділянкою або встановлювати неперед-

¹ Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листоп. 2009 р. № 1559-VI // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 1. Ст. 2.

бачені законодавчими актами додаткові обов'язки чи обмеження. Зазначені органи несуть відповідальність за шкоду, заподіяну їх неправомірним втручанням у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою.

Шкода землевласникам може бути заподіяна не тільки втручанням у здійснення повноважень власності або обмеженням прав на земельну ділянку, а й виданням актів, що порушують права власників землі. У разі видання органом виконавчої влади або місцевого самоврядування акта, яким порушуються права особи щодо володіння, користування чи розпорядження належною їй земельною ділянкою, подібний акт відповідно до ст. 155 Земельного кодексу визнається недійсним. Безумовно, визнання такого акта недійсним здійснюється в судовому порядку, хоча чинне законодавство не заважає самому органу визнати свій акт недійсним, якщо будуть виявлені порушення законодавства при його прийнятті. У будь-якому разі збитки, завдані власникам земельних ділянок внаслідок видання протизаконних актів органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування, підлягають відшкодуванню у повному обсязі органами, які видали такі акти.

8.3. Відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам як гарантія захисту прав на земельні ділянки

Важливою гарантією прав власників землі та землекористувачів є відшкодування заподіяних їм збитків у порядку та на умовах, які передбачені нормами глави 24 Земельного кодексу. Закріплені в ній положення, як і норми про захист земельних прав, мають свої конституційні підстави. Зокрема, згідно зі ст. 66 Конституції України кожен зобов'язаний не завдавати шкоду, а у випадку її спричинення — «відшкодовувати завдані ним збитки».

В юридичному розумінні збитки є розповсюдженою цивільно-правовою категорією, визначення якої надано у ч. 2 ст. 22 чинного Цивільного кодексу. У земельному ж законодавстві відсутнє таке визначення, у зв'язку з чим доводиться користуватися цивільно-правовим поняттям збитків. Проте у земельному законодавстві визначені підстави відшкодування збитків власникам

землі та землекористувачам. Відповідно до ст. 156 Земельного кодексу, власникам землі та землекористувачам відшкодовуються збитки, заподіяні внаслідок: вилучення (викупу) сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісгосподарським виробництвом; тимчасового зайняття сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для інших видів використання; встановлення обмежень щодо використання земельних ділянок; погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників; приведення сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників у непридатний для використання стан; неодержання доходів за час тимчасового невикористання земельної ділянки.

У наведеній земельно-правовій нормі міститься перелік підстав відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, у тому числі орендарям земельних ділянок. Так, перелік підстав вилучення або викупу земельних ділянок та порядок їх здійснення встановлені у ст. ст. 146—151 ЗК; тимчасове зайняття земель для інших видів використання, наприклад, зайняття земель для проведення розвідувальних робіт, передбачено у ст. 97 ЗК; тимчасове зайняття земель у порядку користування земельним сервітутом закріплено у нормах глави 16 ЗК, а наслідки тимчасового самовільного зайняття земельних ділянок визначені у ст. 212 ЗК; встановлення обмежень щодо використання земельних ділянок врегульовано главою 18 ЗК; погіршення якості земель оцінюється за даними Державного земельного кадастру, зокрема стан якості ґрунтів оцінюється в порядку бонітування відповідно до ст. 199 ЗК; приведення земель у стан, непридатний для використання, наприклад, доведення до техногенно забрудненого, деградованого або малопродуктивного стану закріплено у главах 27—28 ЗК. При цьому неодержані власником землі або землекористувачем доходи за час тимчасового невикористання ними земельної ділянки внаслідок як правомірних, так і протиправних дій державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних або фізичних осіб відшкодовуються за правилами відшкодування втраченої вигоди.

Згідно з ч. 3 ст. 22 Цивільного кодексу, збитки відшкодовуються у повному обсязі, якщо договором або законом не передбачено відшкодування у меншому або більшому розмірі. У наведеній цивільно-правовій нормі йдеться про відшкодування будь-якої шкоди без її розмежування на шкоду, заподіяну вин-

ними протиправними діями, та на шкоду, завдану безвинними правомірними діями. На наш погляд, відмежування правомірної шкоди від протиправної має суттєве значення для гарантування суб'єктивних прав і законних інтересів землевласників та землекористувачів.

Шкода, заподіяна правомірними діями, підлягає відшкодуванню лише у випадках, передбачених законом. Більшість таких випадків передбачена у ст. 156 Земельного кодексу. Проте окремі з перелічених підстав відшкодування збитків можна віднести як до правомірних, так і до протиправних дій або бездіяльності. Так, викуп земельної ділянки приватної власності або вилучення земельної ділянки із постійного користування можуть бути правомірними діями, а погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь чи лісових земель або приведення їх у непридатний для використання стан можуть вчинятись протиправними діями. Тим не менше вони тягнуть за собою відшкодування збитків землевласникам та землекористувачам.

Відшкодування правомірно завданої шкоди передбачається саме земельним законодавством. Відшкодування ж протиправно завданої шкоди передбачено не тільки земельним, а й цивільним, трудовим, екологічним та іншими галузями законодавства. Власникам землі та землекористувачам мають відшкодовуватися будь-які збитки, якщо інше не передбачено законом. Однак перелік підстав відшкодування збитків, передбачений у ст. 156 Земельного кодексу, не є вичерпним. Такий висновок підтверджується прикладом відшкодування екологічної шкоди, заподіяної землевласникам та землекористувачам. Вона має свої особливості, визначені природоохоронним законодавством. Екологічна шкода може мати місце у разі забруднення земель, погіршення їх якості, порушення природного стану конкретної земельної ділянки тощо. Земельно-правова шкода не завжди є екологічною, наприклад, шкода, заподіяна власнику землі чи землекористувачу внаслідок викупу або вилучення земельної ділянки, не є екологічною шкодою. У таких випадках не відбувається погіршення якості земельної ділянки.

Згідно зі ст. 212 Земельного кодексу, самовільно зайняті земельні ділянки підлягають поверненню власникам землі або землекористувачам з передачею останнім незібраного врожаю без відшкодування затрат, понесених за час незаконного користування ними. Приведення земельних ділянок у придатний

для використання стан, включаючи знесення будинків, будівель і споруд, здійснюється за рахунок громадян або юридичних осіб, які самовільно зайняли земельні ділянки. Слід також зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України затверджена Методика визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу¹.

Згідно з п. 12 постанови пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ», у випадках самовільного зайняття земельних ділянок, псування, забруднення земель чи вчинення інших порушень земельного законодавства шкода відшкодовується відповідно до ст. ст. 211, 212 Земельного кодексу та ст. ст. 22, 623, 1166, 1172, 1192 Цивільного кодексу особами, які її заподіяли.

Відповідно до п. 16 вказаної постанови пленуму Верховного Суду України при вирішенні справ щодо відшкодування власникам землі й землекористувачам шкоди, заподіяної самовільним зайняттям або забрудненням земельних ділянок та іншими порушеннями земельного законодавства, суди мають виходити з того, що відповідно до ст. 156 Земельного кодексу та ст. 1166 Цивільного кодексу така шкода відшкодовується у повному обсязі. Розмір шкоди, заподіяної пошкодженням посівів і насаджень при прокладенні шляхів, трубопроводів та проведенні розвідувальних, бурових, будівельних робіт, псуванням і забрудненням сільськогосподарських та інших земель, а також іншими порушеннями земельного законодавства, визначається з урахуванням витрат на відновлення родючості землі та неодержаних доходів, які власник землі або землекористувач міг би одержати при використанні земельної ділянки і які він не одержав за час до приведення землі у стан, придатний для її використання за цільовим призначенням, або до повернення самовільно зайнятої ділянки.

Слід також звернути увагу на те, що, відповідно до п. 17 вказаної постанови пленуму Верховного Суду України, у справах про відшкодування землевласникам та землекористувачам неeko-

¹ Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу: постанова Кабінету Міністрів України від 25 лип. 2007 р. № 963 // Офіційний вісник України. 2007. № 55. Ст. 2221.

логічної шкоди, заподіяної порушенням земельного законодавства, розмір відшкодування громадянином зменшується у випадку, коли груба необережність потерпілого сприяла виникненню або збільшенню шкоди. Суд може зменшити розмір відшкодування шкоди, завданої фізичною особою, залежно від установленого ним матеріального становища цієї особи з обов'язковим наведенням мотивів прийнятого рішення, крім випадків, коли шкоду завдано вчиненням злочину. При розгляді позовів про відшкодування шкоди, заподіяної псуванням чи забрудненням землі, судам слід з'ясовувати наявність у відповідача можливості провести роботи по відновленню її попередньої якості. Якщо така можливість є, суд може відповідно до ст. 1192 Цивільного кодексу з урахуванням вимог позивача зобов'язати відповідача відшкодувати шкоду в натурі, встановивши для цього відповідний строк. При заподіянні шкоди джерелом підвищеної небезпеки її відшкодовує володілець цього джерела згідно зі ст. 1187 Цивільного кодексу.

Крім цього, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки» передбачена кримінальна відповідальність за самовільне зайняття земельних ділянок, у зв'язку з чим Кримінальний кодекс України доповнено ст. 197¹ «Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво». За приміткою до вказаної кримінально-правової норми шкода, завдана самовільним зайняттям земельної ділянки, визнається значною, якщо вона у сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам в якості гарантій захисту їх суб'єктивних прав та законних інтересів, закріплених у главі 24 Земельного кодексу, слід відрізняти від вимог відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, передбачених у главі 36 ЗК. Відповідно до ч. 4 ст. 207 Земельного кодексу, втрати сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва компенсуються незалежно від відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, тобто вони підлягають компенсації незалежно один від одного. Зазначені види відшкодування відрізняються не

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки: Закон України від 11 січ. 2007 р. № 578-V // Відомості Верховної Ради України. 2007. № 13. Ст. 131.

тільки за своїм змістом, а і за суб'єктами, яким вони відшкодовуються. У першому випадку збитки відшкодовуються власникам землі та землекористувачам, а у другому — втрати відшкодовуються місцевим радам.

Згідно з встановленими розмірами та порядком визначення втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України¹, відшкодування таких втрат не є видом юридичної відповідальності. Вони, як правило, застосовуються за правомірні дії та за своєю природою є економічними заходами. Так, за п. 3 вказаної Методики, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 року, розмір шкоди не включає витрати на: знесення будинків, будівель і споруд, які самочинно збудовані чи будуються на самовільно зайнятих земельних ділянках чи на земельних ділянках, не відведених в установленому порядку для цієї мети; приведення земельних ділянок у стан, придатний для їх подальшого використання за цільовим призначенням; проведення рекультиваци порушених земель. Отже, за вимогами Земельного кодексу місцевим радам компенсуються втрати сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, які нанесені внаслідок того, що земельна ділянка не використовується для виробництва сільськогосподарської або лісгосподарської продукції.

На це звертається увага і в п. 13 вказаної постанови пленуму Верховного Суду України. Відповідно до ст. ст. 207—209 Земельного кодексу, втрати сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, заподіяні вилученням (викупом) сільськогосподарських та лісових угідь для використання їх у цілях, не пов'язаних із веденням сільського й лісового господарства, обмеженням прав власників чи землекористувачів або погіршенням якості земель внаслідок негативного впливу, спричиненого діяльністю громадян, підприємств, установ і організацій, не належать до збитків, на відшкодування яких мають право власники земельних ділянок та землекористувачі, і відшкодовуються відповідним місцевим радам разом із відшкодуванням збитків власникам землі й землекористувачам.

¹ Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню: постанова Кабінету Міністрів України від 17 листоп. 1997 р. № 1279 // Офіційний вісник України. 1997. № 47. Ст. 836 з наступними змінами і доповненнями.

8.4. Умови і порядок відшкодування збитків землевласникам та землекористувачам

Відшкодування збитків власникам земельних ділянок та землекористувачам суттєво відрізняється від загальновідомих цивільно-правових засад компенсації збитків. Так, згідно зі ст. 157 Земельного кодексу, відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни та юридичні особи, які використовують земельні ділянки, а також діяльність яких обмежує права власників і землекористувачів або погіршує якість земель, розташованих у зоні їх впливу, в тому числі внаслідок хімічного і радіоактивного забруднення території, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами і стічними водами.

Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам встановлений постановою Кабінету Міністрів України № 284 від 19 квітня 1993 року¹. Відповідно до п. 1 вказаного Порядку власникам землі та землекористувачам відшкодовуються збитки, заподіяні вилученням (викупом) та тимчасовим зайняттям земельних ділянок, встановленням обмежень щодо їх використання, погіршенням якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей земельних ділянок або приведенням їх у непридатний для використання стан та неодержанням доходів у зв'язку з тимчасовим невикористанням земельних ділянок.

Розміри збитків визначаються комісіями, створеними Київською та Севастопольською міськими та районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами міських (міст обласного значення) рад. До складу комісій включаються представники відповідних державних адміністрацій, виконавчих комітетів міських рад, власники землі або землекористувачі (орендарі), яким заподіяні збитки, представники підприємств, установ, організацій та громадяни, які будуть їх відшкодовувати, представники державних органів земельних ресурсів і фінансових органів, органів у справах містобудування і архітектури та виконавчих комітетів сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад,

¹ Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам: постанова Кабінету Міністрів України від 19 квіт. 1993 р. № 284 // ЗП України. 1993. № 10. Ст. 193 з наступними змінами і доповненнями // Офіційний вісник України. 2004. № 2. Ст. 47; 2010. № 55. Ст. 1867; № 94. Ст. 3348; 2011. № 83. Ст. 3027; № 85. Ст. 3102.

на території яких знаходяться земельні ділянки. У разі, коли збитки заподіяні погіршенням якості земель або приведенням їх у непридатність для використання за цільовим призначенням, до складу комісій включаються також представники санітарно-епідеміологічних і природоохоронних органів. Результати роботи комісій оформлюються відповідними актами, що затверджуються органами, які створили комісії.

Згідно з п. 3 зазначеного Порядку відшкодуванню підлягають: вартість жилих будинків, виробничих та інших будівель і споруд, включаючи незавершене будівництво; вартість плодючих та інших багаторічних насаджень; вартість лісових і деревно-чагарникових насаджень; вартість водних джерел (колодязів, ставків, водоймищ, свердловин тощо), зрошувальних і осушувальних систем, протиерозійних і протиселевих споруд; понесені витрати на поліпшення якості земель за період використання земельних ділянок з урахуванням економічних показників, на незавершене сільськогосподарське виробництво (оранка, внесення добрив, посів, інші види робіт), на розвідувальні та проектні роботи; інші збитки власників землі та землекористувачів, у тому числі орендарів, включаючи і неодержані доходи, якщо вони обґрунтовані. При цьому, відповідно до положень Порядку, неодержаний дохід — це дохід, який міг би одержати власник землі, землекористувач, у тому числі орендар, із земельної ділянки і який він не одержав внаслідок її вилучення (викупу) або тимчасового зайняття, обмеження прав, погіршення якості землі або приведення її у непридатність для використання за цільовим призначенням у результаті негативного впливу, спричиненого діяльністю підприємств, установ, організацій та громадян.

Понесені збитки визначаються у повному обсязі відповідно до реальної вартості на момент заподіяння збитків, проведених витрат на поліпшення якості земель з урахуванням ринкової або відновної вартості. Відновна вартість визначається на основі нормативів та індексів відновної вартості, що наведені у спільному листі Держбуду та Держкомзему України «Про відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» № 7/250 від 26 березня 1999 року¹.

У змісті ст. 157 ЗКУ звертає на себе увагу і коло суб'єктів, які зобов'язані відшкодовувати заподіяні збитки. Безумовно, ними

¹ Інструктивні документи і листи Державного комітету України у справах містобудування і архітектури. Київ: НВФ «ІНПРОЕКТ», 1999. Вип. 43, 8 квіт. з наступними змінами і доповненнями.

можуть бути суб'єкти, до яких можуть застосовуватися цивільно-правові засади компенсації заподіяної шкоди. Однак у вказаній земельно-правовій нормі йдеться про відшкодування шкоди, завданої у більшості випадків правомірними діями. У такому разі за вимогами земельного законодавства збитки відшкодовуються суб'єктами, в інтересах яких приймалися відповідні рішення або здійснювалися певні дії. Отже, незважаючи на те, що вилучення (викуп) земель провадиться за рішенням відповідних органів державної влади або органів місцевого самоврядування, збитки землевласників та землекористувачів відшкодовуються не зазначеними органами, а юридичними або фізичними особами, в інтересах яких прийнято рішення про вилучення (викуп) земельних ділянок.

Збитки відшкодовуються підприємствами, установами, організаціями та громадянами за рахунок власних коштів не пізніше одного місяця після затвердження актів комісій, а при вилученні (викупі) земельних ділянок — після прийняття відповідною радою рішення про вилучення (викуп) земельних ділянок у період до видачі документа, що посвідчує право на земельну ділянку підприємства, установи, організації або громадянина. При вилученні (викупі) земельних ділянок з метою віднесення їх до земель запасу збитки власникам землі та землекористувачам відшкодовують органи виконавчої влади або відповідні ради, які прийняли рішення про вилучення (викуп) земель.

У п. 6 вказаного Порядку передбачається можливість договірного визначення розміру збитків самими зацікавленими сторонами. Так, при тимчасовому зайнятті земельних ділянок для розвідувальних робіт збитки визначаються за угодою між власниками землі або землекористувачами та підприємствами, установами й організаціями — замовниками розвідувальних робіт з обумовленням розмірів збитків і порядку їх відшкодування в договорі. При недосягненні такої згоди розміри збитків визначаються комісіями, що створюються районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами міських (міст обласного значення) рад, рішення яких можуть бути оскаржені у судовому порядку.

Згідно з п. 15 постанови пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ», невиконання підприємствами, установами, організаціями, що тимчасово використовували земельні ділянки для проведення геологознімальних, пошукових, геодезичних та інших розвідувальних робіт, обов'язків щодо приведення

земельної ділянки в попередній стан за свій рахунок у встановлений строк тягне за собою відшкодування власнику або землекористувачу заподіяної шкоди в розмірі вартості робіт, потрібних для приведення земельної ділянки у такий стан. Для визначення розміру цієї шкоди суд у разі необхідності може призначити відповідну експертизу.

8.5. Розгляд і вирішення земельних спорів як юридична гарантія захисту прав на землю

Сучасна земельна реформа, що проводиться на основі різноманіття права власності на землю та розширення видів землекористування, створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі та формування багатуокладної економіки, суттєво вплинула на характер і зміст земельних відносин. Вона змінила правову природу, причини виникнення та порядок розгляду земельних спорів, що впливають із земельних та пов'язаних з ними відносин.

Безумовно, правовими засадами вирішення земельних спорів є положення Конституції України, що закріплені у ст. 8 (про пряму дію конституційних норм), ст. 14 (про гарантованість права власності на землю), ст. 124 (про поширення судової юрисдикції на всі правовідносини, що виникають у державі), та деякі інші вимоги Основного Закону країни. Зазначені конституційні положення знайшли свій подальший розвиток у чинному Земельному кодексі, що містить відособлену групу норм, які визначають умови і порядок розгляду та вирішення земельних спорів. Вони одержали своє закріплення в главі 25 Земельного кодексу саме у розділі, присвяченому гарантіям прав на землю.

Безумовно, законодавчі засади вирішення земельних спорів є суттєвою гарантією захисту суб'єктивних прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів. При вирішенні земельних спорів має місце не тільки правозастосовна діяльність щодо врегулювання розбіжностей, які виникають із земельного права. Прийняте рішення стосовно земельного спору може викликати певні дії, спрямовані на відмову від неправомірних вчинків, визнання суб'єктивного права стосовно земельної ділянки, припинення дій, що порушують законні інтереси землевласників, реальне виконання покладених обов'язків, відшкодування шкоди, заподіяної порушенням вимог земельного законодавства, тощо.

Чинне земельне законодавство не містить офіційного формулювання поняття земельних спорів. Проте його можна визначити на підставі сутності та змісту інших норм Земельного кодексу. Виходячи з цього, *під земельними спорами слід розуміти неврегульовані розбіжності, що пов'язані із застосуванням норм земельного законодавства щодо володіння, користування і розпорядження земельними ділянками та реалізацією інших прав на землю, які виникають між суб'єктами земельних відносин і підлягають вирішенню у порядку, встановленому законом.*

Земельні суперечки можуть виникати з різних приводів, причин та підстав. Найбільш розповсюдженими з них є: неврегульованість або неповнота урегульованості відповідних відносин чинним законодавством; внутрішня суперечливість самих норм земельного законодавства, що регламентують однотипні відносини; протиріччя між нормами земельного права та нормами інших галузей законодавства, що регулюють близькі за своїм змістом положення; неузгодженість між нормами-принципами та нормами-правилами у земельному законодавстві; недостатня юридична кваліфікація посадових осіб, що застосовують земельно-правові норми; розбіжності у праворозумінні та обмежена правова поінформованість учасників земельно-правового спору тощо.

В Земельному кодексу 2001 року змінено не тільки місце розташування норм про земельні спори, а і переглянуті підстави класифікації їх на певні види. Його зміст дозволяє розподіляти усі спори на чотири види: спори з приводу володіння, користування та розпорядження земельними ділянками, що являють собою власне земельні спори; спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей, що по суті є адміністративно-територіальними спорами; спори щодо порушення правил добросусідства, а також встановлення обмежень у використанні земель та земельних сервітутів; інші спори, що пов'язані із земельними відносинами¹.

До спорів, пов'язаних із земельними відносинами, можна віднести майнові спори, пов'язані із землеволодінням або землекористуванням; спори щодо відшкодування збитків та втрат власникам землі та землекористувачам; спори, пов'язані з платою за землю, та деякі інші спори. На відміну від попереднього, чинний Земельний кодекс не виділяє такі спори у відокремлені різно-

¹ Каракаш І. І. Правові засади вирішення земельних спорів // Актуальні проблеми держави і права. Одеса, 2004. Вип. 18. С. 642—650.

види, однак це не означає, що вони зникли чи втратили своє значення. Навпаки, зазначені спори на практиці залишаються поширеними, а їх вирішення викликає значні труднощі¹.

У правовій літературі також пропонуються й інші критерії класифікації земельних спорів, зокрема, у залежності від органів, які їх вирішують. За цим критерієм земельні спори підрозділяються на дві групи: земельні спори, які вирішуються судами, та земельні спори, які вирішуються спеціально уповноваженими органами. У першому випадку йдеться про судовий, а в другому — про адміністративний порядок вирішення земельних спорів².

8.6. Уповноважені органи та їх компетенція щодо розгляду і вирішення земельних спорів

Чинний Земельний кодекс змінив коло органів, що розглядають і вирішують земельні спори. Відповідно до ч. 1 ст. 158 ЗК, земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. При цьому у наведеній нормі у певній мірі передбачається розмежування компетенції вказаних органів стосовно вирішення земельних спорів. Так, згідно з наступними положеннями ст. 158 ЗК, виключно судом вирішуються земельні спори з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, які перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей. Органи місцевого самоврядування вирішують земельні спори у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, вирішує земельні спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів, розташування обмежень у використанні земель та земельних сервітутів.

¹ Лейба Л. В. Правове регулювання вирішення земельних спорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2005. 20 с.

² Земельні спори: правові засади вирішення: навч. посіб. / А. В. Котелевець, Л. В. Лейба, М. В. Шульга. Харків: Федорко, 2014. С. 18—19.

Розгляд і вирішення земельних спорів органами місцевого самоврядування або центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, не позбавляє учасників спору права на звернення до суду. Згідно з ч. 5 ст. 158 Земельного кодексу, у разі незгоди власників землі або землекористувачів з рішенням органів місцевого самоврядування, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, спір вирішується судом.

Приймаючи до уваги збільшення кількості земельних спорів, ускладнення їх характеру і порядку розгляду, враховуючи суспільну актуалізацію земельних спорів у даний час, на наш погляд, було б доцільним прийняття спеціального законодавчого акта про порядок їх розгляду та умови вирішення. Тепер вже нікого не треба переконувати у тому, що детальне законодавче врегулювання умов та порядку розв'язання земельних спорів є нагальною потребою практики реформування земельних відносин¹.

Підвідомчість і підсудність *земельних спорів судовим органам* наразі достатньо поширена, що підтверджується значною кількістю судових справ. Згідно з п. 2 постанови пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ», розмежування підвідомчості земельних та пов'язаних із земельними відносинами майнових спорів між судами за загальним правилом відбувається залежно від суб'єктного складу їх учасників. Так, загальним судам підвідомчі земельні спори в разі, якщо хоча б однією з осіб, які беруть участь у справі, є громадянин. Господарськими судами вирішуються земельні спори за участю підприємств, установ, організацій, інших юридичних осіб, а також громадян, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи та в установленому порядку набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності.

У рішенні Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року² щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 143 Конституції України, підп. «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного ко-

¹ Кривов В. М. Практика розгляду земельних спорів судами та органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів: проблеми і шляхи їх вирішення // Земельне право України. 2006. № 5. С. 59—64.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини 1 статті 143 Конституції України, пп. «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини 1 статті 17 Кодексу ад-

дексу та п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України зазначається, що положення ч. 1 ст. 143 Конституції України «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» стосується вирішення органами місцевого самоврядування як суб'єктами владних повноважень питань, визначених законами, зокрема, у галузі земельних відносин, передбачених у ст. 12 Земельного кодексу; а при розгляді питань, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, стосовно поширення компетенції адміністративних судів на «спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності» слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності.

Виходячи з відповідних положень Конституції України, Земельного кодексу України, Цивільного кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України, у п. 2 вказаної постанови пленуму Верховного Суду України зазначається, що судам за заявами, зокрема, підсудні справи: з приводу володіння, користування, розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян чи юридичних осіб, і визнання недійсними державних актів про право власності та право постійного користування земельними ділянками; про право громадян на земельну частку (пай) при приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, використання при цьому земельних ділянок із меліоративними системами; про розподіл несільськогосподарських угідь при ліквідації сільськогосподарських підприємств, установ, організацій; про визнання недійсною відмови у розгляді заяв громадян про безоплатну передачу у власність (приватизацію) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності для ведення фермерського й особистого селянського господарства, садівництва, будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд, дачного будинку та індивідуального гаража; про визнання

недійсною відмови в наданні у постійне користування земельних ділянок юридичним особам; про визнання незаконною відмови у продажу земельних ділянок із земель державної або комунальної власності громадянам і юридичним особам, які мають право на набуття цих ділянок у власність, а також іноземним державам; про вирішення спорів, пов'язаних з орендою землі; про встановлення та припинення дії земельних сервітутів; про примусове припинення права на земельну ділянку з передбачених підстав; про недійсність відмови у розгляді заяви про погодження місця розташування об'єкта, щодо якого порушується питання про вилучення (викуп) земельної ділянки; про вирішення спорів щодо проведення розвідувальних робіт на землях, що перебувають у власності чи користуванні громадян або юридичних осіб; про вирішення майнових спорів, пов'язаних із земельними відносинами, в тому числі про відшкодування власникам і землекористувачам збитків, заподіяних вилученням (викупом) визначених угідь, обмеженням їхніх прав або порушенням земельного законодавства; про відшкодування витрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва; про визнання недійсними угод купівлі-продажу, дарування, застави, обміну, ренти земельних ділянок, договорів довічного утримання, за якими набувачеві передаються у власність земельні ділянки, укладених із порушенням встановленого законом порядку; про повернення самовільно зайнятої земельної ділянки чи про звільнення земельної ділянки особою, що займає її без належних на те підстав; про вирішення спорів щодо користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб або для забудови, сервітутів; про вирішення земельного спору, що відповідно до визначеної Земельним кодексом компетенції розглядався органом місцевого самоврядування чи центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, з рішенням якого одна зі сторін у земельному спорі не погоджується.

У п. 4 вказаної постанови пленуму Верховного Суду України передбачено, що зазначені спори підлягають розгляду місцевими судами незалежно від того, розглядалися вони попередньо органом місцевого самоврядування або органом виконавчої влади чи ні. Рішення зазначених органів щодо такого спору не може бути підставою для відмови у прийнятті заяви чи для закриття провадження з порушеної справи. Згідно з п. 7 постанови пленуму Верховного Суду України, підвідомчі судам спори, що пов'язані із земельними відносинами, розглядаються в позовно-

му провадженні. За заявою сторони, яка не погоджується з рішенням органу місцевого самоврядування чи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин щодо земельного спору, суд перевіряє правильність цього рішення і вирішує спір по суті.

Відповідно до положень ст. 257 Цивільного кодексу у спорах про захист прав власників земельних ділянок застосовується позовна давність тривалістю у три роки, якщо інше не передбачено законом. Якщо для певних правовідносин, пов'язаних зі здійсненням права власності на землю чи користування нею, законом встановлено інші строки звернення до суду за вирішенням спору, застосовуються ці строки.

Особливості вирішення земельних спорів, що виникають між підприємствами, установами та організаціями як юридичними особами, передбачені у Господарському процесуальному кодексі і розглядаються господарськими судами. Так, згідно з п. 1.2 постанови пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» від 17 травня 2011 року¹ господарським судам підвідомчі лише справи у спорах, що виникають із земельних відносин приватноправового характеру, тобто з відносин, врегульованих нормами цивільного або господарського права і пов'язаних із здійсненням сторонами цивільних або інших майнових прав на земельні ділянки на засадах рівності. У зв'язку з цим при розгляді та вирішенні таких справ господарські суди мають застосовувати не лише процесуальні норми, а й норми відповідних галузей матеріального права. Це стосується, наприклад, розв'язання земельних спорів, що виникають у фермерському господарстві. Оскільки фермерські господарства є юридичними особами приватного права, їхні земельні спори з іншими юридичними особами, у тому числі про надання чи продаж їм земельної ділянки із земель державної або комунальної власності для розширення господарства, підвідомчі господарським судам.

На особливості розгляду та вирішення земельних спорів господарськими судами звертається увага в оглядовому листі Вищого господарського суду України від 30 листопада 2007 року². Слід

¹ Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин: постанова пленуму Вищого господарського суду України від 17 трав. 2011 р. № 6 // Вісник господарського судочинства. 2011. № 3. — С. 6 з наступними змінами і доповненнями.

² Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з орендою земельних ділянок: оглядовий лист Вищого господарського суду України: від

також звернути увагу на те, що у разі, коли одним з учасників земельного спору є іноземний суб'єкт права або підприємство, що належить іноземним інвесторам, міжнародним організаціям та об'єднанням, такий спір може розглядатися господарським судом за наявності угоди між сторонами про його розгляд у господарському суді. Це пов'язано з особливостями юрисдикційного статусу іноземних підприємств та допустимістю застосування до них процесуальних норм національного законодавства.

Специфіка розгляду і вирішення земельних спорів адміністративними судами визначені у постанові пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» № 8 від 20 травня 2013 року¹. Так, згідно з п. 12 цієї постанови, земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності, належать до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. З урахуванням рішення Конституційного Суду України № 10-рп/2010 від 1 квітня 2010 року юрисдикція адміністративних судів поширюється і на земельні спори за участю місцевих державних адміністрацій.

На особливості розгляду земельних справ та розв'язання земельних спорів звертається увага також у листі Верховного Суду України «Щодо розгляду земельних спорів» від 29 жовтня 2008 року², листах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про практику застосування судами при розгляді справ окремих норм земельного права» від 27 вересня 2012 року³, «Про деякі питання застосування норм Земельного кодексу України» від 16 січня 2013 року⁴ та інших джерелах.

30 листоп. 2007 р. № 01-8/918 // Вісник господарського судочинства. 2008. № 1. С. 59.

¹ Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 трав. 2013 р. № 8. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0008760=13/page>.

² Щодо розгляду земельних спорів: лист Верховного Суду України від 29 жовт. 2008 р. № 19-3767/0/8-08 // Мала енциклопедія нотаріуса. 2008. № 6.

³ Про практику застосування судами при розгляді справ окремих норм земельного права: лист Вищого Спеціалізованого Суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 27 верес. 2012 р. № 10-1391/0/4-12 // Судова практика. 2012. № 9—10.

⁴ Про деякі питання застосування норм Земельного кодексу України: лист Вищого Спеціалізованого Суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 16 січ. 2013 р. № 10-71/0/4-13 // Судовий вісник. 2013. № 1.

Вирішення земельних спорів органами місцевого самоврядування здійснюється відповідними радами згідно з їх повноваженнями, що прямо передбачені у земельному законодавстві. Вони закріплені для обласних рад — у п. «з» ст. 8, для Київської і Севастопольської міських рад — у п. «л» ст. 9, для районних рад — у п. «е» ст. 10 та для сільських, селищних, міських рад — у п. «й» ст. 12 Земельного кодексу. При цьому сільські, селищні і міські ради згідно з ч. 3 ст. 158 кодифікованого земельного закону вирішують земельні спори, які виникають в межах відповідних населених пунктів щодо меж земельних ділянок, які перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах.

Слід зазначити, що як межові спори, так і спори, що виникають у зв'язку із відхиленнями від правил добросусідства, є відносно новими видами спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до компетенції вказаних місцевих рад. Критерії визначення меж земельних ділянок та зміст вимог відносно добросусідства передбачені у главі 17 Земельного кодексу. Так, спори щодо додержання правил добросусідства, тобто обрання власниками і землекористувачами таких способів використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення, при яких власникам і землекористувачам сусідніх земельних ділянок завдається найменше незручностей (затінення, задимлення, неприємні запахи, шумове забруднення тощо), підлягають розгляду відповідними органами місцевого самоврядування. Вирішення спорів щодо розмежування меж районів у містах носить суто самоврядний характер¹.

Вирішення земельних спорів центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин має характерні ознаки адміністративного порядку їхнього розв'язання. Це визначається самою категорією спорів, до яких віднесені земельні спори щодо меж земельних ділянок за територіальними просторами населених пунктів, розташування обмежень у використанні земель та земельних сервітутів. Виникнення таких спорів може мати місце, наприклад, у випадках порушення вимог земельних сервітутів, передбачених главою 16 Земельного кодексу, реалізації права користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб або для

¹ Бурцев О. В. Правові засади вирішення спорів щодо меж земельних ділянок: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. 21 с.

забудови, закріплених у главі 16-1 ЗК, або недотримання обмежень, встановлених нормами глави 18 ЗК.

Однак при такому широкому охопленні вказаним центральним органом виконавчої влади повноважень щодо вирішення земельних спорів фактично не залишається земельних спорів, що вирішуються обласними, районними та міськими радами, про повноваження яких йдеться у ст. ст. 8—10 Земельного кодексу. Можна припустити, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, вирішує земельні спори щодо меж земельних ділянок державної власності, які знаходяться за межами населених пунктів, а обласні та районні ради вправі вирішувати аналогічні межові спори відносно земельних ділянок комунальної власності. Проте прямо це не впливає зі змісту розглянутої земельно-правової норми, і тому зазначене питання потребує свого уточнення на законодавчому рівні.

Одночасно зі змісту наведеної земельно-правової норми впливає декілька суттєвих обставин. Відомо, що центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, у даний час є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, що прямо закріплено у п. 1 Положення Держгеокадастру України. Місцевими органами Держгеокадастру за Додатком № 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року¹ є відповідні управління в областях та відділи у районах. Проте ст. 15-1 Земельного кодексу, яка присвячена повноваженням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, не передбачає повноважень щодо вирішення ними земельних спорів. Не передбачені повноваження щодо розгляду земельних спорів і у зазначеному Положенні про Держгеокадастр, а про функції та повноваження його місцевих органів взагалі не згадується у чинному Земельному кодексу. Не передбачені такі функції і для державних адміністрацій, які є органами загального державного управління в регіонах та уповноваженими органами щодо регулювання земельних відносин на місцях.

Можна було б задовольнятися вказівкою ст. 15-1 Земельного кодексу про те, що до повноважень центрального органу вико-

¹ Про утворення територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2015 р. № 5 // Офіційний вісник України. 2015. № 7. Ст. 154.

навчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, належить вирішення інших питань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України. Проте його компетенція щодо вирішення земельних спорів не врегульована на законодавчому рівні. Крім цього, чинний Земельний кодекс все ж вимагає вирішення земельних спорів зазначеним державним органом відповідно до закону.

Порядок розгляду і вирішення земельних спорів передбачає низку необхідних вимог, встановлених чинним законодавством, що визначають правомірність започаткування розгляду земельного спору та законність його вирішення. До них слід віднести володіння заявником суб'єктивним правом на конкретну земельну ділянку та реальне порушення цього права, перешкоджання задоволенню законних інтересів власника земельної ділянки або землекористувача, наявність предмета земельного спору та встановлення правових вимог його сторін, звернення до компетентного органу за захистом порушеного суб'єктивного права та надання відповідних доказів тощо. Усі наведені обставини можуть бути виявлені як у процесі підготовки справи до розгляду, так і під час вирішення земельного спору по суті.

Найбільшу складність для органів, що розглядають земельні спори, представляють питання відокремлення дійсних (реальних) порушень суб'єктивних прав і законних інтересів землевласників і землекористувачів від припущених (мнених) порушень, викликаних юридичною необізнаністю та іншими чинниками. Правові наслідки розгляду таких спорів різні, тому що у першому випадку буде мати місце відновлення порушених земельних прав, а у другому — збереження існуючого правового стану. Тому попередня підготовка справи до розгляду з метою визначення умов правомірності порушення спору та правомочності участі у її розгляді має важливе значення для законного і обґрунтованого вирішення земельного спору.

На необхідність використання можливостей попереднього судового засідання звертається увага й у постанові пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 року. Так, згідно з п. 25 зазначеної постанови, у справах про встановлення порядку користування земельною ділянкою співвласників жилого будинку необхідно витребувати: документи про надання її для будівництва та обслуговування жилого будинку й господарських будівель; план земельної ділянки, відведеної в натурі (на місцевості); план цієї ділянки із зазначенням її частин, що перебува-

ють у фактичному користуванні кожного зі співвласників, а також розташованих на ній будівель, плодово-ягідних насаджень; правовстановлюючі документи на будинок із зазначенням розміру часток кожного співвласника; угоду чи рішення суду про поділ будинку в натурі або визначення порядку користування ним; угоду про порядок користування земельною ділянкою, якщо вона мала місце.

При підготовці до розгляду справ щодо надання земельної ділянки для ведення фермерського господарства належить витребувати: документи, що підтверджують досвід роботи у сільському господарстві або наявність освіти, здобутої в аграрному навчальному закладі; графічні матеріали про місце розташування земельної ділянки та обґрунтування щодо її розміру; проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки, якщо він був розроблений і затверджений у встановленому порядку, тощо.

У справах про відшкодування шкоди або збитків необхідно витребувати: акт комісії, створеної райдержадміністрацією чи виконкомом міської ради для визначення розміру збитків, заподіяних власникам землі та землекористувачам, затверджений органом, що створив таку комісію; проект заходів для приведення у стан, придатний для використання за основним цільовим призначенням, земельних ділянок, наданих у тимчасове користування, та кошторис витрат на це; документи про вартість робіт з приведення в попередній стан зіпсованих або пошкоджених земель і довідку належної служби районної державної адміністрації про середню врожайність відповідних культур та довідку про ринкову ціну цих культур. У разі коли для з'ясування обставин, які мають значення для розгляду справи, необхідні спеціальні знання, суддя при підготовці справи, а суд — під час її розгляду можуть призначити проведення відповідної експертизи. Наведені вимоги щодо попередньої підготовки земельних справ до розгляду в залежності від їх змісту, виду і складу учасників є важливими не тільки для судових органів, а і для органів місцевого самоврядування та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин.

Вимоги щодо умов та порядку вирішення земельних спорів при їх судовому розгляді передбачені у відповідних нормах Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України. Судовий розгляд земельних спорів здійснюється визначеним складом суду та у передбачені строки,

а завершується прийняттям відповідного рішення із визначенням порядку набуття ним чинності, його оскарження та виконання із дотриманням вимог, передбачених для судових рішень.

Дещо інший порядок встановлений земельним законом для вирішення земельних спорів органами місцевого самоврядування та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. По суті зазначені органи розглядають і вирішують земельні спори у самоврядному й адміністративному порядку. Проте для розгляду земельних спорів вказаними органами також передбачені певні вимоги, зокрема, звернення до зазначених органів, строки розгляду ними земельних спорів, процедури їх розгляду тощо. Так, згідно зі ст. 159 Земельного кодексу, земельні спори розглядаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, та органами місцевого самоврядування на підставі заяви однієї із сторін у тижневий строк з дня подання заяви. Спори розглядаються за участю зацікавлених сторін, які повинні бути завчасно повідомлені про час і місце розгляду. У разі відсутності однієї із сторін при першому розгляді питання і відсутності офіційної згоди на його розгляд за відсутністю однієї із сторін розгляд спору переноситься. Повторне відкладання розгляду земельного спору може мати місце лише з поважних причин.

Відповідно до змісту вказаної земельно-правової норми відсутність однієї із сторін без поважних причин при повторному розгляді земельного спору не зупиняє його розгляд і прийняття відповідного рішення. У рішенні органу місцевого самоврядування або центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, визначається порядок його виконання. Рішення передається сторонам у триденний строк з дня його прийняття.

При розгляді та вирішенні земельних спорів органами місцевого самоврядування останні мають керуватися не тільки Земельним кодексом, а й положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, у зв'язку з тим, що місцеві ради не є постійно діючими органами, працюють у сесійному порядку та скликаються згідно зі ст. 46 вказаного Закону при необхідності, але не менше одного разу на квартал, то дотримання встановленого тижневого строку для розгляду ними земельних спорів є проблематичним. Насправді, важко уявити, що сесія ради буде скликана для розгляду виниклого земельно-

го спору саме заради дотримання встановленого кодифікованим земельним законом строку його розгляду.

З метою дотримання зазначеного строку для розгляду і вирішення земельних спорів місцеві ради делегують свої повноваження стосовно їх розгляду органам державної виконавчої влади або виконавчим органам місцевого самоврядування, з наступним затвердженням прийнятих ними рішень на черговій сесії ради. В цілому це не суперечить ст. ст. 27, 33, 44 та іншим нормам Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Оскільки розгляд земельних спорів центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, відбувається в адміністративному порядку, то в процесі їх розгляду та вирішення можуть застосовуватися відповідні норми КУпАП.

Права і обов'язки сторін мають важливе значення для об'єктивного та обґрунтованого вирішення земельного спору. Згідно зі ст. 160 Земельного кодексу, сторони, які беруть участь у земельному спорі, мають право знайомитися з матеріалами щодо цього спору, робити з них виписки, брати участь у розгляді земельного спору, подавати документи та інші докази, порушувати клопотання, давати усні і письмові пояснення, заперечувати проти клопотань та доказів іншої сторони, одержувати копію рішення щодо земельного спору і, у разі незгоди з цим рішенням, оскаржувати його. Слід також зазначити, що при судовому розгляді земельного спору сторони наділені усіма процесуальними правами, передбаченими для учасників судового процесу¹.

Виконання рішень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, та органів місцевого самоврядування щодо земельних спорів є кінцевою метою їх розгляду і вирішення. Тому зазначені органи вже на стадії прийняття рішення мають передбачити реалістичні заходи щодо його виконання. Згідно зі ст. 161 Земельного кодексу, рішення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, та рішення органів місцевого самоврядування вступають у силу з моменту їх прийняття. Проте оскарження зазначених рішень у суді призупиняє їх виконання.

¹ Арсенюк А. О. Процесуально-процедурний порядок судового розгляду земельних спорів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2016. 20 с.

Виконання рішення щодо земельних спорів здійснюється органом, який прийняв таке рішення. Проте виконання рішення не звільняє порушника від відшкодування збитків або втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва. Виконання рішення щодо земельних спорів може бути призупинено або його термін може бути продовжений вищестоящим органом або судом.

Розділ 9

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

9.1. Землі сільськогосподарського призначення як об'єкт правового регулювання

Перехід України до ринкової економіки спричинив необхідність радикальних змін насамперед у відносинах щодо земель сільськогосподарського призначення. Саме тому земельна реформа започаткувала багатогранний прогрес суттєвих змін в економіці України. Це зумовлено істотними особливостями земель сільськогосподарського призначення як таких, що безпосередньо пов'язані саме з використанням ґрунтів. Важливу роль у формуванні цілей, форм і засобів реалізації державної екологічної політики є політичні наміри у сфері сільськогосподарського землекористування щодо стану сільськогосподарського земельного фонду і, зокрема, ґрунтових ресурсів. Стан сільськогосподарського земельного фонду країни треба розглядати як методологічну основу формування державної політики та створення земельного права як основної правової форми охорони і використання сільськогосподарських земель¹.

На сучасному етапі розвитку земельної реформи в Україні основна увага повинна бути сконцентрована на вирішенні проблем регулювання земельних відносин, насамперед, відносин ґрунто-

¹ Кулинич П. Ф. Екологічні імперативи в системі правової охорони сільськогосподарських земель України // Право України. 2011. № 2. С. 144.

користування, з тим щоб запропонувати правотворчій практиці ефективні правові механізми реалізації властивостей і екосистемних функцій ґрунтів у їхній єдності та взаємозв'язку. Юридична наука і законодавство повинні враховувати природні характеристики ґрунтів, розуміння їх як основи для життєдіяльності, визначення поняття ґрунтів як об'єкта правової регламентації і правової охорони.

Конституція України окреслює основні риси правового статусу земельної власності. У ній зазначено важливість інституту права власності на землю для формування нового економічного ладу країни. Конституція України врегулювала лише принципові питання земельної власності, а також передбачила для їхньої деталізації деякі законодавчі акти, якими є Земельний кодекс України. Тим самим відбулося впровадження конституційних положень земельної власності у систему основних інститутів земельного законодавства України. Основна мета прийняття Земельного кодексу України полягала в приведенні правового регулювання відносин земельної власності у відповідність до Конституції України. Земельний кодекс у ст. 78 чітко визначив, що «земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності».

Законодавець серед дев'яти категорій земель земельного фонду України поставив землі сільськогосподарського призначення на перше місце. Земельний кодекс, регламентуючи відносини щодо земель сільськогосподарського призначення (ст. 19 ЗКУ), вживає юридичний термін «землі», а не «земля», як це простежується стосовно інших категорій земель.

Землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції або призначені для цих цілей. Саме поняття земель сільськогосподарського призначення пов'язано з їх призначенням для таких цілей, як виробництво сільськогосподарської продукції (ст. 22 ЗКУ). Визначення поняття ґрунту надається у ст. 1 Закону України «Про охорону земель». Ґрунт за вказаною нормою Закону — це природно-історичне органо-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори і є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості — родючості. Термін

«грунти» вужче поняття, ніж «земля». Проте і цей термін не є однозначним. В одному розумінні — це самостійне природно-історичне тіло, а в іншому — засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві. Ці два аспекти поняття взаємопов'язані, адже без природних чинників ґрунт не може бути засобом виробництва. З огляду на це, важливе значення має комплексна наука соціоекологія, яка вивчає весь комплекс природа — суспільство з усіма його складними взаємозв'язками.

Поняття «грунти» юридично притаманне лише землям сільськогосподарського призначення, які становлять пріоритетну категорію земель України. Водночас функціонування ґрунтів як головного засобу виробництва без землі поки що неможливе в широких масштабах. З огляду на це Земельний кодекс мав би дати юридичне визначення їхнього поняття, виходячи з того, що ґрунти — поверхневий родючий шар земель сільськогосподарського призначення (земельних ділянок, сільськогосподарських угідь), що характеризується наявністю в них гумусу — комплексу специфічних органічних речовин, які зумовлюють здатність забезпечувати необхідні передумови праці для вирощування сільськогосподарських культур (здатність родючості)¹. Як відомо, для сільськогосподарського використання придатні земельні ділянки, яким властива родючість. Втрата родючості означає, що землі сільськогосподарського призначення стали непридатними для використання за цільовим призначенням.

До земель сільськогосподарського призначення належать: сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелogi); несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісогосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо).

Земельний кодекс передбачає доволі детальну регламентацію складу земель сільськогосподарського призначення з виділенням у їхній структурі декілька складових, а саме: ґрунти (ст. 168 ЗКУ); сільськогосподарські угіддя (п. а ч. 2 ст. 22 ЗКУ); несільськогосподарські угіддя (п. б ч. 2 ст. 22 ЗКУ); рілля, або орні землі (п. а ч. 2 ст. 22 ЗКУ); особливо цінні землі (ст. 150 ЗКУ).

¹ Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: наук.-навч. посіб. / за ред. Н. І. Титової. Львів: ПАІС, 2005. С. 14.

9.2. Правовий режим земель сільськогосподарського призначення

Під правовим режимом земель необхідно розуміти особливий порядок правового регулювання земельних відносин. Елементи правового режиму можна розглянути з точки зору форми їх прояву і, відповідно, виділити юридичні засоби, за допомогою яких здійснюється правове регулювання земельних відносин. Аналізуючи роботи про елементи правового режиму в земельному праві, можна помітити, що спектр думок з даного питання досить різноманітний. Більшість авторів включають у зміст правового режиму земель такі елементи, як право власності на землю, право користування землею (інші види прав на землю), управління у сфері використання і охорони земель. Також до основних елементів правового режиму відносять: порядок надання земель, охорону земель або правову охорону земель, права і обов'язки осіб, які використовують земельні ділянки, заходи відповідальності за порушення законодавства.

На думку Н. І. Титової, для поняття змісту правового режиму важливий не лише особливий порядок правового регулювання, а й його наслідки. Тому якщо йдеться про земельний правовий режим, то це — наслідок правового регулювання суспільних земельних відносин, оснований на врахуванні природних і соціальних властивостей земель (як їх об'єкта), що забезпечує інтереси суб'єктів цих відносин та спеціальний порядок використання цих земель. Це сукупність правових норм, які встановили основні засади та певний порядок землекористування різних видів¹.

Правовий режим земель сільськогосподарського призначення можна розглядати у широкому та вузькому значенні. У широкому, заснованому на загальнотеоретичних ідеях та поглядах вчених-юристів, — це цілеспрямована система правил, які закріплені у нормах земельного права і забезпечують збереження та відтворення родючості земель сільськогосподарського призначення. У вузькому значенні правовий режим — це детальна правова регламентація окремих соціально значущих дій суб'єктів земельних відносин у сфері охорони та використання земель сільськогосподарського призначення. Причому звернення до суб'єктів частіше всього є безпосереднім, законодавство акцентує увагу

¹ Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: наук.-навч. посіб. / за ред. Н. І. Титової. Львів: ПАІС, 2005. С. 65.

не на суб'єкті, а на об'єкті — на землях, на ґрунтовому покриві, на його родючості, на агробіорізноманітності тощо. У якості результату детальної регламентації правового режиму земель сільськогосподарського призначення можна зазначити, наприклад, регулювання відносин із збереження та відтворення родючості ґрунтів, охорони та використання особливо цінних земель сільськогосподарського призначення, здійснення державного земельного контролю і моніторингу земель, організацію землеустрою, ведення земельного кадастру тощо.

У земельно-правовій літературі прийнято виділяти загальний, особливий та спеціальний правові режими земель сільськогосподарського призначення. Загальний правовий режим розповсюджується на всі землі у межах державного кордону України. До земель України належать усі землі в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на категорії. Загальний правовий режим охоплює всі землі, придатні для потреб сільського господарства, які повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання. Визначення земель, придатних для потреб сільського господарства, провадиться на підставі даних державного земельного кадастру. Для будівництва промислових підприємств, об'єктів житлово-комунального господарства, залізниць і автомобільних шляхів, ліній електропередачі та зв'язку, магістральних трубопроводів, а також для інших потреб, не пов'язаних з веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості.

У теорії земельного права є сталим положення про те, що будь-яка земельна ділянка має бути віднесеною до тої чи іншої категорії земель. Категоризація земель — це система дій щодо віднесення земель або земельних ділянок у складі земель до однієї з категорій, встановлених Земельним кодексом, та переведення земельних ділянок з однієї категорії в іншу в установленому законом порядку. Землі України за основним цільовим призначенням поділяються на категорії. Категорії земель України мають особливий правовий режим. Він поширюється на сільськогосподарські угіддя з кадастровою оцінкою вище середнього районного рівня. До них належать рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги. Пріоритетність правового режиму цих земель, зокрема, передбачає необхідність їхнього цільового використання.

Спеціальний правовий режим встановлюється до особливо цінних сільськогосподарських угідь. До таких земель ст. 150 Земельного кодексу відносить: у складі земель сільськогосподарського призначення: чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах; лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти; темно-сірі опідзолені ґрунти та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті; бурі гірсько-лісові та дерново-буроземні глибокі і середньо глибокі ґрунти; дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму, дернові глибокі ґрунти Закарпаття; торфовища з глибиною залягання торфу більше одного метра і осушені незалежно від глибини; землі, надані в постійне користування НВАО «Масандра» та підприємствам, що входять до його складу; землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі історико-культурного призначення.

Припинення права постійного користування земельними ділянками особливо цінних земель, визначених у підп. «в» і «г» ч. 1 ст. 150 Земельного кодексу, з підстав добровільної відмови від користування ними або шляхом їх вилучення здійснюється за погодженням з Верховною Радою України. Погодження матеріалів вилучення (викупу) земельних ділянок особливо цінних земель, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, провадиться Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської і Севастопольської міських рад. Таким чином, під правовим режимом земель сільськогосподарського призначення треба розуміти встановлений законодавством України спеціальний порядок їх використання.

9.3. Підстави набуття прав на землі сільськогосподарського призначення

Земельна реформа є складовою частиною економічної реформи, здійснюваної в Україні у зв'язку з переходом економіки держави до ринкових відносин. Завданням цієї реформи є перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатоукладної економіки, раціонального використання та охорони земель. У процесі про-

ведення земельної реформи в Україні був застосований новий спосіб приватизації земель сільськогосподарського призначення через інститут їхнього паювання. Це — нове в правовому режимі цих земель. Більшість громадян України отримали земельні ділянки у власність безоплатно в процесі реструктуризації земель колективних сільськогосподарських підприємств. Члену підприємства, який побажав вийти з його складу для організації фермерського господарства, земельна ділянка надається із земель запасу, а в разі їх відсутності — із земель підприємства, придатних для сільськогосподарського виробництва, в частині, що припадає на одного члена колективу.

Громадянам України — членам фермерських господарств передаються безоплатно у приватну власність надані їм у користування земельні ділянки у розмірі земельної частки (паю) члена сільськогосподарського підприємства, розташованого на території відповідної ради. Це положення не поширюється на громадян, які раніше набули права на земельну частку (пай).

Державним і комунальним сільськогосподарським підприємствам, установам та організаціям надаються земельні ділянки із земель державної і комунальної власності у постійне користування для науково-дослідних, навчальних цілей та ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Державні і комунальні сільськогосподарські підприємства, установи і організації можуть орендувати земельні ділянки, що перебувають у власності громадян та юридичних осіб. У разі ліквідації державного чи комунального підприємства, установи, організації землі, які перебувають у їх постійному користуванні, за рішенням відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування переводяться до земель запасу або надаються іншим громадянам та юридичним особам для використання за їх цільовим призначенням, а договори оренди земельних ділянок припиняються.

При приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій земельні ділянки передаються працівникам цих підприємств, установ та організацій, працівникам державних та комунальних закладів освіти, культури, охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, а також пенсіонерам з їх числа з визначенням кожному з них земельної частки (паю). Землі у приватну власність особам передаються безоплатно. Ці особи мають гарантоване право одержати свою земельну частку (пай), виділену

в натурі (на місцевості). Органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування у процесі приватизації створюють резервний фонд земель за погодженням його місця розташування з зазначеними особами у розмірі до 15 % площі усіх сільськогосподарських угідь, які були у постійному користуванні відповідних підприємств, установ та організацій. Резервний фонд перебуває у державній або комунальній власності і призначається для подальшого перерозподілу та використання за цільовим призначенням.

Рішення про приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій приймають органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень за клопотанням працівників цих підприємств, установ та організацій. Площа земель, що передаються у приватну власність, становить різницю між загальною площею земель, що перебували у постійному користуванні сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, і площею земель, які залишаються у державній чи комунальній власності.

Громадянам України із числа депортованих осіб, які поселилися в сільській місцевості, державою забезпечується безкоштовна передача у власність землі сільськогосподарського призначення в розмірі земельного паю, визначеного для цієї місцевості, за рахунок земель запасу та резервного фонду в разі їх наявності. При обчисленні розміру земельної частки (паю) враховуються сільськогосподарські угіддя, які перебували у постійному користуванні державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, за винятком земель, що залишаються у державній та комунальній власності. Загальний розмір обчисленої для приватизації площі сільськогосподарських угідь поділяється на загальну кількість осіб. Вартість і розміри в умовних кадастрових гектарах земельних часток (паїв) працівників відповідних підприємств, установ і організацій та пенсіонерів з їх числа є рівними.

Розміри земельних ділянок, що виділяються для працівників державних та комунальних закладів, підприємств і організацій культури, освіти та охорони здоров'я та пенсіонерів з їх числа, які проживають у сільській місцевості або селищах міського типу, не можуть перевищувати норм безоплатної передачі земельних ділянок громадянам, встановлених законом для ведення особистого селянського господарства.

Внутрігосподарські шляхи, господарські двори, полезахисні лісосмуги та інші захисні насадження, гідротехнічні споруди, водойми тощо можуть бути передані у власність громадян, сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, що створені колишніми працівниками державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій. Земельні ділянки, одержані громадянами внаслідок приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, на яких розташовані меліоративні системи, використовуються спільно на підставі угоди. У разі відсутності згоди щодо спільного використання зазначених земельних ділянок питання вирішується в судовому порядку.

Сільськогосподарські підприємства, установи та організації, особисті селянські і фермерські господарства, які об'єднуються в асоціації та інші організаційно-правові форми, зберігають право на свої земельні ділянки, якщо інше не передбачено договором. Сільськогосподарським підприємствам, крім державних і комунальних, землі сільськогосподарського призначення можуть належати на праві власності. Право власності на землю цих підприємств може набуватися шляхом внесення до статутного капіталу земельних ділянок їх засновників та придбання земельних ділянок за договорами купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами. Переважне право купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення мають громадяни України, які постійно проживають на території відповідної місцевої ради, де здійснюється продаж земельної ділянки, а також відповідні органи місцевого самоврядування.

Однак, згідно з п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу, до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2018 року не допускається: купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб; купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до

закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб, а також крім зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок з метою їх надання інвесторам — учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами.

Угоди (у тому числі довіреності), укладені під час дії заборони на купівлю-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв), визначених вищенаведеними підпунктами, в частині їх купівлі-продажу та іншим способом відчуження, а так само в частині передачі прав на відчуження цих земельних ділянок та земельних часток (паїв) на майбутнє, є недійсними з моменту їх укладення (посвідчення).

При ліквідації сільськогосподарських підприємств, установ та організацій переважне право на отримання земельних ділянок поруч з населеними пунктами мають власники земельних часток (паїв), які проживають у цих населених пунктах. Місце розташування земельних ділянок визначається з урахуванням вимог раціональної організації території і компактності землекористування відповідно до землепорядних проектів, які затверджуються зборами власників земельних часток (паїв).

При ліквідації сільськогосподарських підприємств несільськогосподарські угіддя, що перебували у їх власності, розподіляються відповідно до установчих документів цих підприємств або за згодою власників земельних часток (паїв). У разі недосягнення згоди це питання вирішується в судовому порядку. Земельні ділянки державної і комунальної власності, які перебували у користуванні сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, що ліквідуються, включаються до земель запасу або передаються у власність чи користування відповідно з положеннями Земельного кодексу.

Приватні несільськогосподарські підприємства, установи та організації можуть набувати у власність або оренду землі сільськогосподарського та іншого призначення для ведення підсобного господарства. Державні та комунальні несільськогосподарські підприємства, установи та організації можуть набувати в оренду землі сільськогосподарського та іншого призначення для ведення підсобного господарства.

9.4. Особливості правового регулювання використання та охорони земель сільськогосподарського призначення

Громадяни України є основними суб'єктами права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення. Землі сільськогосподарського призначення не можуть передаватись у власність іноземцям, особам без громадянства, іноземним юридичним особам та іноземним державам. Іноземні громадяни та особи без громадянства можуть використовувати землі сільськогосподарського призначення лише на умовах оренди.

Суб'єктами сільськогосподарського землекористування можуть бути й юридичні особи. Ними є сімейні фермерські господарства, об'єднання громадян у фермерські господарства, сільськогосподарські виробничі кооперативи, сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи, акціонерні сільськогосподарські товариства тощо. Селяни мають право вільного вибору організаційно-правових форм здійснення сільськогосподарського землекористування. Здебільшого йдеться про ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Для громадян України, які використовують землі сільськогосподарського призначення, особливо для фермерів, існують спеціальні вимоги щодо них (наявність сільськогосподарської освіти або досвід роботи у сільському господарстві чи займаються веденням товарного сільськогосподарського виробництва). Щодо юридичних осіб України, то в положеннях їх установчих документів має бути передбачено ведення сільськогосподарського виробництва.

Землі сільськогосподарського призначення передаються у власність та надаються у користування: громадянам — для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокосіння та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства; сільськогосподарським підприємствам — для ведення товарного сільськогосподарського виробництва; сільськогосподарським науково-дослідним установам та навчальним закладам, сільським професійно-технічним училищам та загальноосвітнім школам — для дослідних і навчальних цілей, пропаганди передового досвіду ведення сільського господарства; несільськогосподарським підприємствам, установам та організаціям, релігійним організаціям і об'єднанням громадян — для ведення підсобного сільського

господарства; оптовим ринкам сільськогосподарської продукції — для розміщення власної інфраструктури.

Згідно зі ст. 31 Земельного кодексу та ст. 12 Закону України «Про фермерське господарство», землі фермерського господарства можуть складатися із: земельної ділянки, що належить на праві власності фермерському господарству як юридичній особі; земельних ділянок, що належать громадянам — членам фермерського господарства на праві приватної власності; земельної ділянки, що використовується фермерським господарством на умовах оренди. Права володіння та користування земельними ділянками, які знаходяться у власності членів фермерського господарства, здійснює фермерське господарство.

Громадяни — члени фермерського господарства мають право на одержання безоплатно у власність із земель державної і комунальної власності земельних ділянок у розмірі земельної частки (паю). Це правило не поширюється на громадян, які раніше набули права на земельну частку (пай). Членам фермерських господарств передаються безоплатно у приватну власність із раніше наданих їм у користування земельні ділянки у розмірі земельної частки (паю) члена сільськогосподарського підприємства, розташованого на території відповідної ради. Земельні ділянки, на яких розташовані житлові будинки, господарські будівлі та споруди фермерського господарства, передаються безоплатно у приватну власність у рахунок земельної частки (паю).

Громадяни України, які до 1 січня 2002 року отримали в постійне користування або оренду земельні ділянки для ведення фермерського господарства, мають переважне право на придбання (викуп) земельних ділянок розміром до 100 гектарів сільськогосподарських угідь, у тому числі до 50 гектарів ріллі, у власність з розстрочкою платежу до 20 років.

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про особисте селянське господарство» для ведення особистого селянського господарства використовують земельні ділянки розміром не більше 2,0 гектара, передані фізичним особам у власність або оренду в порядку, встановленому законом. Розмір земельної ділянки особистого селянського господарства може бути збільшений у разі отримання в натурі (на місцевості) земельної частки (паю) та її спадкування членами особистого селянського господарства відповідно до закону. Земельні ділянки особистого селянського господарства можуть бути власністю однієї особи, спільною сумісною власністю подружжя та спільною частковою власністю членів осо-

бистого селянського господарства відповідно до закону. Земельні ділянки особистого селянського господарства можуть використовуватися для ведення особистого селянського господарства, товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства.

Членам особистого селянського господарства земельні частки (паї) можуть виділятися в натурі (на місцевості) єдиним масивом у спільну часткову власність та спільну сумісну власність (подружжя) відповідно до закону. У разі виходу з особистого селянського господарства кожен його член має право на виділення належної йому земельної ділянки в натурі (на місцевості). Громадяни України, які реалізували своє право на безоплатну приватизацію земельної ділянки для ведення особистого підсобного господарства в розмірі менше 2,0 гектара, мають право на збільшення земельної ділянки в межах норм, встановлених ст. 121 Земельного кодексу для ведення особистого селянського господарства.

Громадяни можуть орендувати земельні ділянки для сінокошення і випасання худоби. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть створювати на землях, що перебувають у власності держави чи територіальної громади, громадські сіножаті і пасовища. Громадяни України із земель державної і комунальної власності мають право набувати безоплатно у власність або на умовах оренди земельні ділянки для ведення індивідуального або колективного садівництва. Іноземці та особи без громадянства, а також юридичні особи, можуть мати земельні ділянки для ведення індивідуального або колективного садівництва на умовах оренди.

Земельні ділянки, призначені для садівництва, можуть використовуватись для закладання багаторічних плодових насаджень, вирощування сільськогосподарських культур, а також для зведення необхідних будинків, господарських споруд тощо.

До земель загального користування садівницького товариства належать земельні ділянки, зайняті захисними смугами, дорогами, проїздами, будівлями і спорудами загального користування. Землі загального користування садівницького товариства безоплатно передаються йому у власність за клопотанням вищого органу управління товариства до відповідного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування на підставі документації із землеустрою, за якою здійснювалося формування земельних ділянок або технічної документації із землеустрою щодо

встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості).

Приватизація земельної ділянки громадянином — членом садівницького товариства здійснюється без згоди на те інших членів цього товариства. Використання земельних ділянок садівницьких товариств здійснюється відповідно до закону та статутів цих товариств.

Громадянам або їх об'єднанням із земель державної або комунальної власності можуть надаватися в оренду земельні ділянки для городництва. На земельних ділянках, наданих для городництва, закладання багаторічних плодових насаджень, а також спорудження капітальних будівель і споруд не допускається. На земельних ділянках, наданих для городництва, можуть бути зведені тимчасові споруди для зберігання інвентарю та захисту від непогоди. Після закінчення строку оренди земельної ділянки побудовані тимчасові споруди підлягають знесенню власниками цих споруд за їх рахунок.

9.5. Права й обов'язки сільськогосподарських землевласників та землекористувачів

У ч. 1 ст. 90 Земельного кодексу закріплені основні права власників земельних ділянок. Вони охоплюються змістом права власності, а саме, правомочностями володіння, користування та розпорядження. Власники земельних ділянок мають право: продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину; самостійно господарювати на землі; власності на посіви і насадження сільськогосподарських та інших культур, на вироблену продукцію; використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі; на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом; споруджувати жилі будинки, виробничі та інші будівлі і споруди. Проте наведений перелік прав власників землі не є вичерпним. Порушені права власників земельних ділянок підлягають відновленню в порядку, встановленому законом.

Поряд з цим ч. 1 ст. 91 Земельного кодексу закріплює основні обов'язки землевласників. Власники земельних ділянок зобов'язані: забезпечувати використання їх за цільовим призна-

ченням; дотримуватися вимог законодавства про охорону довкілля; своєчасно сплачувати земельний податок; не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів; підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі; своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом; дотримуватися правил добросусідства та обмежень, пов'язаних з встановленням земельних сервітутів та охоронних зон; зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем; за свій рахунок привести земельну ділянку у попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу, за винятком здійснення такої зміни не власником земельної ділянки, коли приведення у попередній стан здійснюється за рахунок особи, яка незаконно змінила рельєф. Законом можуть бути встановлені інші обов'язки власників земельних ділянок.

Землекористувачі, якщо інше не передбачено законом або договором, мають право: самостійно господарювати на землі; власності на посіви і насадження сільськогосподарських та інших культур, на вироблену продукцію; використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, ліси, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі; на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом; споруджувати жилі будинки, виробничі та інші будівлі і споруди. Порушені права землекористувачів підлягають відновленню в порядку, встановленому законом.

Землекористувачі зобов'язані: забезпечувати використання землі за цільовим призначенням та за свій рахунок приводити її у попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу, за винятком випадків незаконної зміни рельєфу не власником такої земельної ділянки; дотримуватися вимог законодавства про охорону довкілля; своєчасно сплачувати земельний податок або орендну плату; не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів; підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі; своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом; дотримуватися правил добросусідства та обмежень, пов'язаних з вста-

новленням земельних сервітутів та охоронних зон; зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем. Законом можуть бути встановлені інші обов'язки землекористувачів.

В законах України «Про фермерське господарство», «Про особисте (селянське) господарство» та «Про сільськогосподарську кооперацію» також закріплені відповідні права і обов'язки землевласників та землекористувачів. Проте вони у вказаних законах не одержали системного розкриття. На них повною мірою поширюються права та обов'язки власників земельних ділянок та землекористувачів, які закріплені у ст. ст. 90, 91, 95, 96 Земельного кодексу. У зв'язку з цим слід поділити земельні права й обов'язки членів фермерського господарства, особистого селянського господарства та сільськогосподарського кооперативу на загальні та спеціальні. Зокрема, до спеціальних прав можна віднести права і обов'язки членів фермерського господарства, особистого селянського господарства та сільськогосподарського кооперативу щодо використання, відтворення та охорони ґрунтів, дотримання вимог забезпечення екологічної безпеки тощо.

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ

10.1. Поняття і склад земель житлової та громадської забудови

Населення будь-якої країни концентрується в межах заселених земельних територій. Земельні ресурси для населення країни є найважливішим природним засобом життєдіяльності і умовою життєзабезпечення. Водночас вони виступають як просторовий операційний базис, тобто як місця розміщення жителями сільської місцевості та городянами своїх житлових, соціальних, виробничо-господарських, побутових та інших об'єктів.

У зв'язку з прийняттям Земельного кодексу 2001 року у складі земель країни було запроваджено самостійну категорію земель — землі житлової та громадської забудови. Вона з'явилася замість категорії «землі населених пунктів», до яких усі раніше діючі республіканські Земельні кодекси (починаючи з 1970 року) відносили землі міст, селищ міського типу та сільських населених пунктів. Такі зміни були викликані необхідністю приведення земельного законодавства до єдиної логічно послідовної цілісної системи, яка передбачає поділ земель на категорії за єдиним критерієм — основним цільовим призначенням. Адже попереднє земельне законодавство фактично здійснювало розподіл земельного фонду на категорії за різними правовими підставами: на землі населених пунктів (за місцем їх розташування) та усі інші землі (за основним цільовим призначенням їх використання).

Згідно зі ст. 38 чинного Земельного кодексу України до земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд та інших об'єктів загального користування.

Землі житлової та громадської забудови використовуються як просторово-територіальний базис, призначений для розміщення, експлуатації та обслуговування різних за характером об'єктів (житлової забудови, громадських будівель і споруд та інших об'єктів загального користування). Причому треба зазначити, що ЗКУ не наголошує на пріоритетності житлового будівництва або громадської забудови під час використання земельних площ. Важливим є те, що зазначені землі знаходяться у межах населених пунктів і використовуються головним чином для житлового будівництва, громадської забудови або розміщення інших об'єктів загального користування.

Таким чином, землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, які розташовані у межах населених пунктів, мають належати до відповідної категорії земель з усіма наслідками, які з цього випливають. Адже вимоги законодавства до управління зазначеними землями, внесення плати за їх використання, реалізації порядку відведення, забезпечення їх охорони тощо є різними. Проте і в ЗКУ не визначені критерії відмежування земель житлової та громадської забудови від інших категорій земель у межах населених пунктів, що ускладнює додержання правового режиму їх використання.

В межах населених пунктів поряд з землями житлової та громадської забудови знаходяться земельні ділянки, які відносяться до різних самостійних категорій земель з іншими правовими режимами використання і охорони і які поділяються на відповідні функціональні зони з метою забезпечення сталого розвитку міста. Проте, незважаючи на відмінності в цільовому призначенні та функціональному використанні земель у межах населених пунктів, всі вони підпорядковані головній комплексній меті — обслуговуванню потреб конкретного міста, селища або села як своєрідного соціального організму. Адже головні завдання щодо використання земель у межах населених пунктів полягають у розміщенні міст, селищ і сіл, належному забезпеченні їх подальшого функціонування та сталого розвитку. Тому специфіка правового регулювання використання земель у межах населених пунктів визначається наявністю містобудівних вимог як до організації всієї території, так і окремих її частин, здійсненням зонування земель, розширенням компетенції органів місцевого самоврядування у сфері використання та охорони цих земель,

взаємозв'язком правового режиму всіх земель у межах території населених пунктів з правовим режимом земель житлової та громадської забудови як домінуючої категорії. У залежності від характеру забудови серед земель житлової та громадської забудови можна виокремити земельні ділянки, які призначені та використовуються для житлової чи громадської забудови, а також розміщення інших об'єктів загального користування.

Здійснення *житлової забудови* передбачає здійснення нового будівництва, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та благоустрій будівель та споруд, що складають існуючий житловий фонд. Житловою забудовою як самостійним різновидом забудови конкретної території вважається земельний масив, у межах якого розташований житловий фонд. Житловий фонд (державний, комунальний, приватний, громадський) являє собою сукупність житлових будинків і житлових приміщень всіх форм власності, що визнані у встановленому порядку житлом, придатним для проживання громадян.

На правовий режим використання земель житлової та громадської забудови впливає забудова земельних площ з виділенням садибних ділянок та здійснення несадибного будівництва. Тому треба погодитися з думкою М. В. Шульги про те, що до садибної належить забудова, об'єкти якої (будинки садибного типу) розміщуються на присадибних ділянках, переданих або наданих громадянам¹.

Згідно зі ст. 121 ЗКУ присадибні земельні ділянки у містах, селищах та селах можуть передаватися у встановлених розмірах лише громадянам і тільки для цілей будівництва та обслуговування житлового будинку, а також зведення господарських будівель та інших споруд. Така забудова в основному характерна для сільської та селищної місцевості, де жилі будинки й господарські споруди зводяться на землях приватної власності. У свою чергу, несадибне розташування об'єктів житлової забудови має місце при спорудженні багатоквартирних будинків, що характерно для міст. Носіями земельних прав у цих випадках виступають відповідні юридичні особи. Несадибну забудову становлять також земельні ділянки, на яких розміщені житлово-будівельні (житлові) і гаражно-будівельні кооперативи, а також індивідуальні гаражі, готелі, гуртожитки тощо.

¹ Земельний кодекс України: наук.-практ. комент. / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків: Одісей, 2002. С. 84.

Категорія земель, що розглядається, призначена не тільки для житлового будівництва, а й для *громадської забудови*. До останньої належать заклади освіти, установи охорони здоров'я і соціального забезпечення, установи відпочинку, фізкультурно-спортивні споруди, культурно-освітні, мистецькі установи, підприємства торгівлі, громадського харчування та побутового і комунального обслуговування тощо¹. Характерною рисою правового режиму зазначених земельних ділянок для зведення та експлуатації об'єктів громадської забудови є користувальницька підстава їх використання. Це обумовлено призначенням цих земель для задоволення суспільних потреб та публічних інтересів. Слід зазначити, що в межах земель житлової та громадської забудови можуть розташовуватися як капітальні, так і тимчасові будівлі та споруди. Залежно від їх характеру та призначення вони можуть належати до об'єктів житлової чи громадської забудови і розташовуватися на відповідних земельних ділянках.

У складі житлової та громадської забудови в межах населених пунктів особливе місце посідають землі, зайняті *іншими об'єктами загального користування*. До них належать вулиці, провулки, проїзди, дороги, площі, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкودження відходів тощо. Земельний кодекс відносить їх до земель комунальної власності, що не підлягають передачі у приватну власність. Проте це не виключає права власності держави на такі об'єкти, наприклад, будинки та споруди спортивних комплексів, навчальних закладів, органів державної влади, а отже, й на відповідні земельні ділянки.

Характерною особливістю правового режиму земель загального користування в межах міст, селищ та сіл є їх використання як на підставі загального землекористування, тобто без закріплення за конкретними землекористувачами (наприклад, користування вулицями, провулками, проїздами, дорогами і площами), так і надання у спеціальне користування комунальним підприємствам (для складування, утилізації та знешкودження комунально-побутових відходів). Водночас є багато різновидів правового режиму загального користування землями житлової та громадської забудови. Наприклад, правовий режим використання земельних ділянок, зайнятих зеленими зонами, лісопарками, гідропарками, набережними і пляжами, відрізняється від правового режиму

¹ Громадські будинки та споруди (ДБН В.2.2.-9:99): затв. наказом Держбуду України від 4 серп. 1999 р. № 187. Київ, 1999.

використання земель, відведених під кладовища або для знешкодження відходів.

До земель житлової та громадської забудови належать не тільки земельні ділянки, зайняті житловими і громадськими будівлями та об'єктами загального користування, а й ті, на яких планується розміщення комунально-побутових і соціально-культурних об'єктів та споруд. Вони можуть знаходитися в запасі та складати резерв земельних площ для здійснення будівництва і благоустрою, зберігаючи свій статус земель житлової та громадської забудови. Таким чином, землі житлової та громадської забудови неоднорідні за своїм складом. У межах населеного пункту вони в комплексі утворюють так звані селітебні землі, що включають земельні ділянки, зайняті житловими будівлями та громадськими забудовами, вулично-дорожніми і транспортно-комунікаційними мережами, а також землі загального користування. Їх неоднорідність позначається на правовому статусі земель міст, селищ та сіл, що формує комплексний правовий режим використання земель житлової та громадської забудови.

10.2. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови

Використання земель житлової та громадської забудови відповідно до ст. 39 ЗКУ здійснюється згідно з генеральним планом населеного пункту, іншою містобудівною документацією, планом земельно-господарського устрою з дотриманням будівельних норм, державних стандартів і норм. Однак вимоги до зазначених документів щодо здійснення використання земель житлової та громадської забудови передбачені не в Земельному кодексі, а у містовпорядному та містопланувальному законодавстві. Найважливішими серед них є закони «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року, «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року, «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 року, «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 року та інші.

У зазначених актах міститься чимало норм, які дають можливість усвідомити вимоги земельно-правових норм. Так, відповідно до ст. 11 Закону «Про основи містобудування», містобудівна документація являє собою затверджені текстові та графічні матеріали, якими регулюється планування, забудова та інше

використання територій. Містобудівне регулювання земельних відносин, перш за все, — це дотримання раціональної планувальної організації території та узгодженого взаємного розміщення виробничих комплексів, житлових районів, громадських центрів, зон масового відпочинку та інших об'єктів. Шляхом раціональної планувальної організації території та узгодженого розміщення об'єктів будівництва формуються умови для праці, побуту та відпочинку населення, організації виробництва, збереження та поліпшення довкілля.

Планування територій здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У ст. 16 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачається здійснення планування територій на місцевому рівні шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них.

Згідно з вимогами земельного закону основним містобудівним документом, що визначає порядок використання земель житлової та громадської забудови, є *генеральний план населеного пункту*. Він є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. На його підставі визначаються межі міст, селищ та сіл як умовна замкнута лінія на поверхні землі, що відокремлює їх території від інших територій. Ним передбачаються співвідношення забудованих та незабудованих частин міських та сільських поселень. Тому генеральний план міста є єдиним містобудівним документом, а для його розробки, погодження, розгляду та затвердження передбачена спеціальна процедура.

У генеральному плані населеного пункту визначаються основні напрями використання земельних площ для житлового будівництва і громадської забудови, розвитку інженерної і транспортної мережі, здійснення зеленого будівництва і благоустрою, розміщення комунальних, соціальних та інших об'єктів селітебної інфраструктури, збереження ландшафтно-рекреаційних зон та історико-культурної спадщини міст, селищ та сіл. В ньому передбачаються потреби у земельних площах, види будівництва, черговість то пріоритетність забудови територій, а також перспективи розвитку населеного пункту і потреби у земельних площах для розширення його меж.

Відповідно до ст. 17 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», генеральний план населеного пункту розробляється та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. Рішення про розроблення генерального плану приймає відповідна сільська, селищна, міська рада. Строк дії генерального плану не обмежується, а зміни до нього можуть вноситися не частіше, ніж один раз на п'ять років. В законі зазначено, що експертизі містобудівній документації на місцевому рівні підлягають виключно генеральні плани міст.

Будівництво в межах населеного пункту має відповідати генеральному плану, невід'ємною частиною якого є *план земельно-господарського устрою населеного пункту*. Порядок складення плану земельно-господарського устрою населеного пункту був затверджений постановою Кабінету Міністрів від 22 лютого 2008 року № 79. Цей план розробляється з метою здійснення організаційно-правових, інженерно-технічних та природоохоронних заходів щодо використання земель відповідно до цільового призначення, розподілу земель за формами власності та користування, зокрема оренди, забезпечення режиму використання земель у межах водоохоронних зон, зон особливого режиму та захисту від руйнування. Важливими заходами плану земельно-господарського устрою населеного пункту є визначення напрямів тимчасового використання земельних площ перспективної забудови.

Затверджений органами місцевого самоврядування план є підставою для здійснення продажу в установленому законодавством порядку, надання у власність (оренду) земельних ділянок для реконструкції, заміни житлового фонду після вилучення, викупу земельних ділянок для суспільних потреб. Слід зазначити, що Закон «Про регулювання містобудівної діяльності», на відміну від Закону «Про планування і забудову територій», що втратив чинність, вже не передбачає необхідності розробки регіональних та місцевих правил забудови. Натомість у новому Законі передбачено, що, окрім розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження планів зонування територій і детальних планів територій.

Згідно зі ст. 180 Земельного кодексу, зонування земель здійснюється у межах населених пунктів. Воно являє 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 ст. 18 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», *план зонування території* розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ), плану земельно-господарського устрою та містобудівного кадастру з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон.

План зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтної організації. Він розробляється з метою створення сприятливих умов для життєдіяльності людини, забезпечення захисту територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання надмірній концентрації населення і об'єктів виробництва, зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, охорони та використання територій з особливим статусом, у тому числі ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини, а також земель сільськогосподарського призначення і лісів.

При цьому параметри використання території та будівель, запропонованих для розташування у межах декількох земельних ділянок або окремої земельної ділянки, зокрема функціональне призначення, граничні поверховість та площа забудови, можливе розміщення на ділянці, є обов'язковими для врахування під час зонування відповідної території. Перелік зазначених параметрів визначає центральний орган виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури.

У населених пунктах на підставі генерального плану розробляється і затверджується *детальний план території*. Він уточнює положення генерального плану населеного пункту та визначає планувальну організацію і розвиток частини території. Так, детальний план має на меті визначити планувальну організацію і функціональне призначення, просторову композицію і параметри забудови та ландшафтної організації кварталу, мікрорайону, іншої частини території населеного пункту, призначених для комплексної забудови чи реконструкції. На підставі детального плану території може розроблятися проект землеустрою щодо впорядкування цієї території для містобудівних потреб, який після його затвердження стає невід'ємною частиною детального плану території.

Необхідно звернути увагу на те, що Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» встановив заборону передачі (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб, в разі відсутності плану зонування або детального плану території. Крім цього, забороняється зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території.

Вимогою земельного закону щодо раціонального використання земель житлової та громадської забудови є *додержання* будівельних норм, державних стандартів, норм і правил, які вміщені у численних нормативних документах, насамперед у галузі будівництва та у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення. Такі стандарти і норми передбачені, наприклад, у державному стандарті «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» (ДБН 360-92), затвердженому наказом Мінінвестбуду України від 17 квітня 1992 року, та Державних санітарних правилах планування та забудови населених пунктів, затверджених наказом МОЗ України від 19 червня 1996 року. Безперечно, ці стандарти і норми являють собою зведення технічних вимог і нормативів. Проте закон надає їм юридично обов'язкового характеру, вимагаючи їх дотримання при плануванні та забудові земель у населених пунктах.

10.3. Правові вимоги щодо використання земельних ділянок для житлового, господарського і гаражного будівництва

Право на житло є одним з основних конституційних прав громадян нашої країни. Відповідно до ст. 47 Конституції, держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Однією з важливих гарантій реалізації цього конституційного права громадян є передача або надання їм земельних ділянок для зазначеної мети.

Земельні ділянки із земель житлової та громадської забудови передаються у власність або надаються в оренду під забудову громадянам та юридичним особам. У першому випадку земельні ділянки використовуються громадянами для будівництва та обслуговування індивідуального житлового будинку, господарських

будівель і споруд та будівництва індивідуальних гаражів. У другому йдеться про земельні ділянки житлово-будівельних (житлових) та гаражно-будівельних кооперативів.

На підставі ст. 40 ЗКУ громадянам України за рішенням органів виконавчої влади або місцевого самоврядування можуть передаватися безоплатно у власність або надаватися в оренду земельні ділянки для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і гаражного будівництва в межах норм, визначених земельним законом. Понад норм безоплатної передачі громадяни можуть набувати у власність земельні ділянки для зазначених потреб за цивільно-правовими угодами.

Згідно з вимогами ст. 41 ЗКУ житлово-будівельним (житловим) і гаражно-будівельним кооперативам за рішенням органів виконавчої влади або місцевого самоврядування земельні ділянки для житлового і гаражного будівництва передаються безоплатно у власність або надаються в оренду у розмірі, який встановлюється відповідно до затвердженої містобудівної документації. Крім цього, ці кооперативи можуть набувати земельні ділянки у власність за цивільно-правовими угодами.

Наведені земельно-правові норми передбачають низку умов для передачі чи надання земельних ділянок громадянам та юридичним особам (житлово-будівельним (житловим), гаражно-будівельним кооперативам) для житлового, господарського чи гаражного будівництва.

По-перше, земельні ділянки для зазначених цілей можуть передаватися безоплатно у власність або надаватися в оренду із земель житлової та громадської забудови в межах населених пунктів. По-друге, вони можуть передаватися чи надаватися за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. Наділення зазначених органів компетенцією прийняття рішень щодо їх передачі або надання дозволяє говорити про те, що ці земельні ділянки знаходяться у державній або комунальній власності. По-третє, їх передача або надання громадянам здійснюється в межах встановлених норм. Розміри ділянок, що передаються або надаються кооперативам під забудову або для експлуатації зведених будівель, встановлюється відповідно до затвердженої містобудівної документації. По-четверте, суб'єкти-власники таких земельних ділянок можуть набувати у власність земельні ділянки для зазначених потреб за цивільно-правовими угодами. Проте на особливостях здійснення та реалізації окремих із зазначених умов варто зупинитися більш детально.

Найбільш поширеним і характерним для населених пунктів є використання земельних ділянок громадянами для індивідуального житлового, господарського і гаражного будівництва. Тут громадяни виступають індивідуальними забудовниками переданих або наданих їм земельних ділянок. Пріоритетним для їх забудови є зведення індивідуального житлового будинку. Водночас земельні ділянки можуть використовуватися ними для зведення господарських споруд, наприклад, сараїв, крамниць, навісів тощо. Такі будівлі і споруди призначені для обслуговування житлового будинку, є підсобними відносно житлового будинку і не можуть розглядатися як самостійні об'єкти індивідуального будівництва з наданням відокремлених земельних ділянок. Таким чином, житловий будинок, господарські будівлі та допоміжні споруди у комплексі утворюють єдине домобудівництво чи домоволодіння.

Інакше вирішуються питання з індивідуальним гаражним будівництвом, що здійснюється громадянами. У разі зведення гаражу поряд з господарськими будівлями в межах єдиного проекту забудови земельної ділянки, виділеної для домобудівництва, його обслуговуюче призначення нічим не відрізняється від інших підсобних будівель та споруд. Однак індивідуальне гаражне будівництво може здійснюватися громадянином на спеціально наданій для цієї мети земельній ділянці. У такому випадку земельна ділянка є самостійним об'єктом права власності або права користування, а індивідуальний гараж — самостійним об'єктом будівництва.

Внаслідок передачі громадянам земельних ділянок у власність для зазначених цілей вони набувають статусу об'єктів права приватної власності. Отже, індивідуальне будівництво на землях житлової та громадської забудови здійснюється на ділянках землі, які належать на праві приватної власності. Крім цього, у даному випадку має місце садибне будівництво, а земельна ділянка набуває присадибного режиму використання.

Громадяни можуть придбати земельні ділянки у власність для житлового, господарського чи гаражного будівництва шляхом приватизації земельних ділянок, які знаходяться в їх користуванні, або передачі їм нових ділянок у межах встановлених норм безоплатної приватизації землі та за іншими підставами, передбаченими законом. Так, норми безоплатної передачі земельних ділянок громадянам передбачені в ст. 121 ЗКУ, відповідно до якої, зокрема, складають: для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель

і споруд (присадибна ділянка) у селах — не більше 0,25 гектара, у селищах — не більше 0,15 гектара, у містах — не більше 0,10 гектара; для будівництва індивідуальних гаражів — не більше 0,01 гектара.

Для здійснення будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і гаражного будівництва громадяни можуть придбати земельні ділянки у власність понад норму їх безоплатної передачі за цивільно-правовими угодами. Такі цивільно-правові підстави придбання землі передбачені у главі 20 ЗКУ. Треба звернути увагу на те, що земельним законом розміри понад нормативного придбання земельних ділянок, розташованих на землях житлової та громадської забудови, за цивільно-правовими угодами не встановлено. Зрозуміло, що їх мінімальні розміри перевищують розміри земельних ділянок, які передаються громадянам безоплатно. Проте максимальні розміри таких ділянок не можуть бути надмірними, особливо при дефіцитності земельних площ в умовах міського житлового будівництва. Тому їх розміри визначаються, наприклад, договором купівлі-продажу і не повинні перевищувати розмірів, які передбачені у містобудівній документації для індивідуального житлового, господарського чи гаражного будівництва.

Слід зазначити, що індивідуальне будівництво на землях житлової та громадської забудови може здійснюватися і на орендованих земельних ділянках. Так, передача в оренду присадибних земельних ділянок та ділянок для індивідуального гаражного будівництва, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування шляхом укладення договорів оренди цих земельних ділянок. У випадках передачі в оренду земельних ділянок, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, для індивідуального житлового, господарського чи гаражного будівництва укладається договір оренди між власником земельної ділянки (орендодавцем) і громадянином-орендарем.

Звичайно, на таких ділянках зводяться тимчасові будівлі та споруди, наприклад, складські приміщення, гаражі тощо. Якщо на земельній ділянці, наданій у довгострокову оренду, ще може мати місце зведення житлового будинку та господарських будівель для його обслуговування, то на ділянці землі, наданій на умовах короткострокової оренди, навряд чи громадяни будуть зводити капітальні будівлі.

Більш складним є питання про природу права власності на земельні ділянки, які передані житловим, житлово-будівельним і гаражно-будівельним кооперативам. Зрозуміло, що згідно зі ст. 80 ЗКУ подібні юридичні особи відносяться до суб'єктів права приватної власності на землю. Однак кооперативна природа житлових, житлово-будівельних та інших видів кооперативів, а також їх кооперативно-приватна власність на землю все ж таки відрізняється від приватної земельної власності громадян. Такий висновок підтверджується і ч. 2 ст. 41 ЗКУ, за якою вказані види кооперативів можуть набувати земельні ділянки у власність за цивільно-правовими угодами.

Використання земельних ділянок житловими, житлово-будівельними і гаражно-будівельними кооперативами в основному здійснюється на підставі права власності. Це визначається необхідністю зведення капітального житлового або гаражного будівництва на землях житлової та громадської забудови. Разом з цим земельні ділянки нерідко використовуються кооперативами на орендних умовах. Орендне землекористування зазначених кооперативів може мати місце, наприклад, при будівництві кооперативного житлового будинку (для складування та збереження будівельних матеріалів), при здійсненні експлуатації комплексу житлових будинків та інших кооперативних будівель (для створення складських приміщень, ремонтно-експлуатаційної бази та розміщення відповідних служб), при експлуатації автогаражів і автостоянок (для ремонту і обслуговування автотранспортних засобів, тимчасового користування земельними ділянками для розбирання автомобілів, утилізації відпрацьованих частин їх експлуатації тощо).

Важливим положенням земельного законодавства є вимога щодо використання як переданих і наданих, так і придбаних земель за їх цільовим призначенням. Таким цільовим призначенням використання земельних ділянок житловими, житлово-будівельними і гаражно-будівельними кооперативами є здійснення житлового і гаражного будівництва та експлуатація зведених об'єктів. Їх забудова здійснюється відповідно до вимог, норм і правил містобудівного законодавства, а наступна експлуатація зведених житлових будівель і гаражних споруд — із дотриманням правового режиму використання земель житлової та громадської забудови.

Певними особливостями характеризується право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій), що

передбачено главою 16-1 Земельного кодексу. Так, відповідно до ч. 5 ст. 102-1 ЗКУ, укладання договорів про надання права користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій) здійснюється відповідно до Цивільного кодексу України з урахуванням вимог Земельного кодексу. Суперфіцій може виникати також на підставі заповіту, відчужуватися або передаватися в порядку спадкування. Це право може бути припинено за рішенням суду у випадках, передбачених законодавством.

Виникнення суб'єктивного права власності чи права користування (у тому числі на умовах оренди чи суперфіцію) певною земельною ділянкою, яка призначена під забудову (будівництво), виступає необхідною передумовою здійснення права на забудову земель житлової та громадської забудови. Отже, право на забудову виникає в особи, яка набула права на земельну ділянку, призначену для містобудівних потреб, на законних підставах, після здійснення нею певних дій, передбачених законом. Таке право закон гарантує лише законним власникам та користувачам відповідних земельних ділянок, призначених для містобудівних потреб. При цьому право на забудову земельної ділянки реалізується її власником або користувачем за умови використання земельної ділянки відповідно до вимог містобудівної документації.

10.4. Особливості використання земельних ділянок державного та комунального житлового фонду

В сучасних умовах, коли більшість населення країни зосереджена у містах, компактна й комплексна забудова їх земельних площ є особливо актуальною. Землі житлової та громадської забудови в містах та інших густозаселених поселеннях в основному зайняті багатоквартирними і багатоповерховими будинками, з великою кількістю різноманітних будівель та споруд, призначених для їх обслуговування. Забудова земельних ділянок, зі створенням єдиної та цілісної інфраструктури, значно впливає на правовий режим використання земель житлової та громадської забудови.

Розміщення на земельних площах багатоквартирних будинків є несадибним, але з виділенням прибудинкових територій для їх обслуговування. При цьому одна й та сама ділянка використовується численними суб'єктами права у різних цілях, підпо-

рядкованих досягненню єдиної мети — створенню сприятливих умов для проживання у цих будинках. Так, одні підприємства використовують земельну ділянку для будівництва, ремонту та експлуатації розташованих на ній споруд, інші — для благоустрою та озеленення, треті — для прокладення комунікацій та дорожнього будівництва і т. д. Крім того, житлово-комунальна реформа породила низку нових відносин і підходів до використання державного та комунального житлового фонду, які призвели до значних змін та нововведень у земельному законі.

Відповідно до ст. 42 Земельного кодексу, земельні ділянки, на яких розташовані багатоквартирні будинки, а також належні до них будівлі, споруди та прибудинкові території державної або комунальної власності, надаються в постійне користування підприємствам, установам і організаціям, які здійснюють управління цими будинками. З цієї норми випливає, що не тільки багатоквартирні будинки з належними до них будівлями і спорудами, а й займані ними земельні ділянки з прибудинковими територіями є об'єктами права державної або комунальної власності. Державні організації та комунальні підприємства як юридичні особи, здійснюючи управління багатоквартирними будинками, одночасно користуються земельними ділянками, зайнятими такими будинками. Вони здійснюють планування їх використання, забудову, благоустрій, охорону від негативних впливів природного і техногенного характеру тощо.

Умови і порядок надання земельних ділянок під забудову багатоквартирними будинками передбачені земельним законодавством. Сама ж забудова, тобто розміщення житлових та громадських будівель, а також ведення будівництва і благоустрою, регулюється містобудівним законодавством. Розміри таких ділянок визначаються затвердженою містобудівною та землепорядною документацією.

Значний інтерес становлять правовий статус та режим використання прибудинкової території, призначеної для обслуговування багатоквартирного будинку. Відповідно до ст. 1 Закону «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14 травня 2005 року¹, прибудинкова територія визначається як територія навколо багатоквартирного будинку, визначена на підставі відповідної містобудівної та землепорядної

¹ Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Закон України від 14 трав. 2005 р. № 417-VIII // Офіційний вісник України. 2015. № 46. Ст. 1452.

документації у межах земельної ділянки, на якій розташовані багатоквартирний будинок і належні до нього будівлі та споруди, що необхідні для обслуговування багатоквартирного будинку та задоволення житлових, соціальних і побутових потреб власників (співвласників та наймачів (орендарів) квартир, а також нежитлових приміщень, розташованих у багатоквартирному будинку. Вона встановлюється для будинку (будинків) і не може виділятися для частини будинку (блоку, поверху, секцій квартир тощо).

До складу прибудинкової території багатоквартирного житлового будинку можуть входити (у разі наявності): вимощення навколо житлового будинку; смуга озеленення вздовж стін житлового будинку, місцевий проїзд, тротуар та смуга вздовж фасаду без входів, яка забезпечує проїзд пожежних машин; майданчики, які призначені для обслуговування мешканців тільки цього будинку, для відпочинку біля входів у житловий будинок, для ігор дітей дошкільного і молодшого шкільного віку, відпочинку населення, занять фізкультурою, а також території зелених насаджень, пішохідні доріжки, що сполучають вказані майданчики між собою; майданчики для сміттєзбірників; майданчики для господарських будівель та споруд; спеціально обладнані майданчики для паркування автомобілів, що належать мешканцям будинку; в'їзди та виїзди підземних гаражів і автостоянок.

Незважаючи на те, що прибудинкові території знаходяться у постійному спеціальному користуванні державних організацій або комунальних підприємств, мешканці будинків здійснюють загальне землекористування ними. У даному випадку спеціальне землекористування юридичних осіб не виключає, а навпаки, припускає здійснення загального землекористування фізичними особами. Одночасно прибудинкові території використовуються підприємствами зв'язку, електромережі, газового господарства, зеленого будівництва та іншими установами і організаціями. Це також не суперечить праву постійного землекористування державних або комунальних підприємств, оскільки, по-перше, використання цих територій зазначеними підприємствами здійснюється за згодою землекористувачів або за договорами з ними, а по-друге, в цьому полягає обслуговуюче призначення прибудинкових територій.

Якщо земельні ділянки, на яких розташовані багатоквартирні будинки, а також належні до них будівлі, споруди та прибудинкові території, перебувають у спільній сумісній власності влас-

ників квартир та нежитлових приміщень у багатоквартирному будинку, земельне законодавство передбачає можливість їх передачі безоплатно у власність або в постійне користування співвласників багатоквартирного будинку в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Доктринально такі об'єднання прийнято називати кондомініумами (що з лат. мови перекладається саме як «спільна власність», «об'єднання співвласників»). У принциповому аспекті в наведеній нормі земельного закону закріплена загальновідома правова традиція про те, що «земля слідує за будівлею».

Для передачі земельної ділянки об'єднанню співвласників багатоквартирного будинку на праві власності або на праві постійного користування воно має набути статусу юридичної особи, яка створюється власниками квартир та/або нежитлових приміщень багатоквартирного будинку для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання спільного майна. У зв'язку з цим необхідно виконати вимоги, передбачені постановою Кабінету Міністрів України «Про реалізацію Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку»¹.

Порядок використання земельних ділянок, на яких розташовані багатоквартирні будинки, а також належні до них будівлі, споруди та прибудинкові території, визначається співвласниками. Розміри та конфігурація земельних ділянок, на яких розташовані багатоквартирні будинки, а також належні до них будівлі, споруди та прибудинкові території, визначаються на підставі відповідної землевпорядної документації.

Права на земельну ділянку, на якій розташовані багатоквартирний будинок і належні до нього будівлі та споруди і його прибудинкова територія належать до складу спільного майна багатоквартирного будинку і перебувають у спільній сумісній власності співвласників. У разі знищення (руйнування) багатоквартирного будинку майнові права на земельну ділянку, на якій розташовано такий будинок, а також належні до нього будівлі, споруди та прибудинкова територія, зберігаються за співвласниками багатоквартирного будинку.

Розподіл прибудинкової земельної ділянки між співвласниками будинку, а також виділення частки земельної ділянки прибудин-

¹ Про реалізацію Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку»: постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовт. 2002 р. № 1521 // Офіційний вісник України. 2002. № 42. Ст. 1938.

кової території власникам квартир і нежитлових приміщень в натурі та їх окреме відчуження не допускається. Використання прибудинкових територій здійснюється за цільовим призначенням, тобто для обслуговування багатоквартирного будинку. Тому зміна суб'єктного складу права власності або права користування земельною ділянкою не призводить до зміни правового режиму її використання.

Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку має на меті не набуття права власності чи права користування земельною ділянкою, а здійснення заходів з метою належного обслуговування житлового будинку. Такі заходи спрямовані на підвищення рівня благоустрою прибудинкової території, використання створених площадок, утримання та розширення торгових площ, зведення об'єктів сервісу тощо. Проте основне цільове призначення земельної ділянки, яка відноситься до земель житлової та громадської забудови, та характер використання прибудинкової ділянки, яка призначена для обслуговування житлового будинку, не змінюються.

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ ТА ІНШОГО ПРИРОДООХОРОННОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

11.1. Поняття і склад земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення

За результатами обліку територій та об'єктів природно-заповідного фонду, поданими органами виконавчої влади на місцевому рівні, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, станом на 1 січня 2016 року природно-заповідний фонд України має у своєму складі 8184 території та об'єкти загальною площею 4 082 780,55 га в межах територіального простору (фактична площа 3 803 131,84 га) та 402 500,0 га в межах акваторії Чорного моря.

Відношення фактичної площі природно-заповідного фонду до площі держави — «показник заповідності» становить 6,30 %. Тож співвідношення антропогенних і природних територій складається, звичайно, не на користь останніх. Вже навіть цей факт, не беручи до уваги, що при всій своїй екологічній продуктивності, землі природно-заповідного фонду — надзвичайно вразливий природний ресурс, повинен зумовлювати особливий правовий режим та ставлення до них. Протягом 2015 року кількість об'єктів та територій природно-заповідного фонду збільшилась на 32 одиниці загальною площею 89 907,23 га.

До земель природно-заповідного фонду належать ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

При охороні і використанні земель природно-заповідного фонду виникає пряма необхідність застосування цілої системи норм земельного, водного законодавства, а також в певних випадках норм лісгосподарського і гірничого законодавства і, безумовно, законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Тому правовий інститут земель природно-заповідного фонду є складним міжгалузевим утворенням, котре включає норми названих галузей законодавства, що, у свою чергу, може забезпечувати екосистемний підхід при правозастосуванні у цій сфері.

11.2. Загальні ознаки правового режиму земель природно-заповідного фонду

Під поняттям «режим» (франц. — *regime* — «порядок», від лат. *regimen* — управління) розуміється система правил, заходів, запроваджуваних для досягнення певної мети. Загальновизнаною є точка зору, що під правовим режимом земель розуміється сукупність правових норм, які визначають сутність та склад елементів цього поняття: права власності на землю, прав на землю землекористувачів, управління у сфері використання та охорони земель, правової охорони земель. Інколи у склад даного поняття включаються юридична відповідальність юридичних та фізичних осіб за порушення земельного законодавства, а також порядок та умови її застосування.

Визначення режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду міститься у ст. 14 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»¹, а саме: це — сукупність науково обґрунтованих екологічних вимог, норм і правил, які визначають правовий статус, призначення цих територій та об'єктів, характер допустимої діяльності в них, порядок охорони, використання і відтворення їх природних комплексів. Режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначається з урахуванням їх класифікації та цільового призначення.

Саме правовий режим об'єкта природно-заповідного фонду визначає статус земельної ділянки, на якій він знаходиться. В залежності від того буде це заповідник, заказник, національний природний парк чи будь-який із одинадцяти видів об'єктів природно-заповідного фонду, що існують в Україні, даний пра-

¹ Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 черв. 1992 р. № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 34. Ст. 502.

вовий режим земельної ділянки, що знаходиться під об'єктом, буде мати свої істотні відмінності від загальних засад правового режиму земель природно-заповідного фонду.

Більшість науковців погоджується з тим, що охорона земель є одним із основних елементів поняття правового режиму земель. Причиною організації заходів по охороні земель є об'єктивна необхідність усунення негативних наслідків, що виникають в результаті використання земельних ресурсів. Правова охорона земель являє собою, у першу чергу, дотримання правил раціонального використання. Даний елемент правового режиму земель є дуже важливим саме для земель природно-заповідного фонду. Адже території природно-заповідного фонду, згідно з чинним законодавством, підлягають особливій державній охороні. Україна розглядає цей фонд як складову частину світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною.

Використання земель природно-заповідного фонду в ряді випадків негативно впливає не тільки безпосередньо на стан земель, але і на інші об'єкти природи: ліси, води, надра, рослинний та тваринний світ. Завданням правової охорони є не тільки забезпечення збереження сприятливого стану земель, але і суміжних з ними природних об'єктів, всього навколишнього природного середовища в цілому. Охоронний аспект у державній політиці носить імперативний характер, тобто підлягає безумовному виконанню.

Правовий режим категорій природно-заповідного фонду є уніфікованим, тобто єдиним для всієї території чи об'єкта, або диференційованим, залежно від функціонального зонування територій. Так, уніфікованим є правовий режим природних заповідників, заповідних урочищ, пам'яток природи, заказників. Крім того, уніфікований правовий режим поділяється на заповідний та заказний, а диференційований — в залежності від встановлених функціональних зон.

Заповідний режим є найбільш жорстким з точки зору встановлених заборон. Закон передбачає заборону будь-якої господарської та іншої діяльності, що суперечить цільовому призначенню об'єкта, а також невтручання або обмежене втручання людини лише у виключних випадках у структуру екосистем та природні процеси. Перелік заборонених видів діяльності встановлений ст. 16 Закону «Про природно-заповідний фонд України». Цей вид правового режиму притаманний природним заповідни-

кам, які створюються з метою збереження в природному стані типових або унікальних для даної ландшафтної зони природних комплексів з усією сукупністю їх компонентів, вивчення природних процесів і явищ, що відбуваються в них, розробки наукових засад охорони навколишнього природного середовища, ефективного використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Заповідний режим встановлюється і для пам'яток природи та в заповідних урочищах, оскільки на територіях цих об'єктів забороняється будь-яка діяльність, що загрожує збереженню або призводить до деградації їх стану чи порушує природні процеси.

Заповідний режим діє і в складі диференційованого правового режиму об'єктів природно-заповідного фонду. Так, природно-заповідне законодавство для деяких організаційно-правових форм заповідування передбачає обов'язковість функціонального зонування, а для інших — можливість. Тому у складі біосферних заповідників та національних природних парків виділяються функціональні зони з заповідним режимом, а на територіях регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва може здійснюватися функціональне зонування і відповідно виділятися зони заповідного режиму.

Заказний режим — це режим, при якому обмежується або забороняється здійснення окремих видів господарської діяльності, що суперечать цілям і завданням, передбаченим положенням про заказник. Заказний режим охорони та використання встановлюється в заказниках, які залежно від походження, інших особливостей природних комплексів поділяються на окремі видів. Господарська, наукова та інша діяльність, що не суперечить цілям і завданням заказника, проводиться з дотриманням загальних вимог щодо охорони навколишнього природного середовища.

Диференційований правовий режим поділяється в залежності від встановлених функціональних зон. Призначення та правовий режим кожної функціональної зони встановлюється Законом «Про природно-заповідний фонд України» та Проектом організації території конкретного заповідного об'єкта. Так, на території біосферного заповідника виділяються: зона заповідного режиму, буферна зона і зона антропогенних ландшафтів. На території буферної зони встановлюється режим непрямого використання, при якому здійснюється обмежене використання природних ресурсів

у рекреаційних, оздоровчих, спортивних, туристичних, освітніх та інших пізнавальних цілях. На території зони антропогенних ландшафтів встановлюється режим прямого природокористування — режим, при якому здійснюється збалансоване ведення традиційної господарської діяльності, що не призводить до деградації екологічної рівноваги на природно-заповідній території та погіршення загального стану довкілля в регіоні. У межах території біосферних заповідників можуть виділятися зони регульованого заповідного режиму, до складу яких включаються регіональні ландшафтні парки, заказники, заповідні урочища з додержанням вимог щодо їх охорони, встановлених природно-заповідним законодавством. Режим регульованої заповідності — це обмежене науково обґрунтоване втручання людини в природні процеси, при якому не переслідуються ніякі цілі, крім збереження в природному стані рослинних угруповань, об'єктів тваринного світу, інших компонентів природи на основі підтримання екологічної рівноваги.

Диференційований режим, відповідно до функціонального зонування територій, встановлено для біосферних заповідників (з виділенням зон: заповідної, буферної, антропогенних ландшафтів та регульованого заповідного режиму), національних природних парків (з виділенням заповідної зони, зони регульованої рекреації, стаціонарної рекреації та господарської зони), зоологічних парків (експозиційна, наукова, рекреаційна та господарська зони). Зонування може проводитися також на територіях ботанічних садів, дендрологічних парків, регіональних ландшафтних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва.

Таким чином, у межах правового режиму земель природно-заповідного фонду можна виділити правові режими земель природних територій та об'єктів: природних заповідників; біосферних заповідників; національних природних парків; регіональних ландшафтних парків; заказників; пам'яток природи; заповідних урочищ. Правовий режим земель штучно створених територій і об'єктів природно-заповідного фонду притаманний: ботанічним садам; дендрологічним паркам; зоологічним паркам; паркам-пам'яткам садово-паркового мистецтва.

Водночас для правового режиму земель природоохоронного фонду характерні (в залежності від об'єкту) такі ознаки: вилучення заповідних земельних ділянок з господарського використання; заборона будь-якої діяльності, що суперечить їх цільовому призначенню, тобто не пов'язаної з виконанням покладених на

них завдань, яка загрожує їх збереженню; внутрішнє функціональне зонування земель природно-заповідного фонду, в яких визначаються диференційований режим охорони, використання і відтворення; встановлення довкола цих земель охоронних зон для забезпечення їх режимів і заборона будь-якої діяльності, яка порушує порядок їх використання та охорони; для земель природно-заповідного фонду характерними є всі три форми власності: державна, комунальна, приватна; встановлення відповідальності за порушення режиму земель природно-заповідного фонду.

Правовий режим земель природно-заповідного фонду також залежить від наявності в об'єкта природно-заповідного фонду статусу юридичної особи. Надання статусу науково-дослідних природоохоронних установ природним заповідникам, біосферним заповідникам, національним природним паркам, а також ботанічним садам, дендрологічним, зоологічним паркам (загальнодержавного значення) суттєво впливає на зміст прав та обов'язків суб'єктів, правовий режим об'єктів та земель природно-заповідного фонду.

Підсумовуючи вищесказане, можна прийти до висновку, що під правовим режимом земель природно-заповідного фонду слід розуміти встановлений правовими нормами порядок охорони земель, що передбачає збереження та відтворення, а також використання за цільовим призначенням земель різних форм власності, забезпечення та охорони прав усіх суб'єктів прав на дані землі, здійснення управління землями та забезпечення контролю за дотриманням законодавства, застосування відповідальності за його порушення.

Правовий режим земель заповідників характеризується особливостями, що зумовлені специфікою самих заповідників, які створюються для збереження окремих частин навколишнього середовища в непорушному стані і являють собою плацдарм для проведення різносторонніх досліджень з цілеспрямованого перетворення природи, що вкрай необхідно в умовах постійно зростаючого впливу людини на природу.

Законом «Про природно-заповідний фонд України»¹ дано наступне визначення поняття «природні заповідники». Це природоохоронні, науково-дослідні установи загальнодержавного значення, що створюються з метою збереження в природному стані типових або унікальних для даної ландшафтної зони природних

¹ Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 черв. 1992 р. № 2456-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 34. Ст. 502.

комплексів з усією сукупністю їх компонентів, вивчення природних процесів і явищ, що відбуваються в них, розробки наукових засад охорони навколишнього природного середовища, ефективного використання природних ресурсів та екологічної безпеки.

Успішне виконання заповідниками завдань і цілей, що стоять перед ними, багато в чому залежить від чіткої правової регламентації їхньої діяльності, умов і вимог заповідного режиму, а також встановлення чіткої системи юридичних заходів, що забезпечують найсуворішу охорону заповідників.

В науковій літературі та законодавстві визначення земель природного заповідника нерідко збігається у багатьох положеннях з визначенням поняття самого заповідника. Якщо звернутися до українського законодавства, то воно визначає державний природний заповідник у двох значеннях: як природний комплекс, вилучений з господарського використання, який має особливу екологічну, наукову, естетичну і народногосподарську цінність (ст. 61 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»¹), і як природоохоронну, науково-дослідну установу загальнодержавного значення (ст. 15 Закону «Про природно-заповідний фонд України»). Тобто землі заповідника виступають у двох якостях. З одного боку, вони складають органічну частину всього природного комплексу, взятого державою під особливу охорону і оголошеного заповідником. З іншого — являють собою територіальний (просторовий) базис для організації діяльності спеціально утвореної науково-дослідної установи, що також має назву заповідник. Землі заповідника є лише одним із компонентів природного середовища.

Особлива цінність земель заповідників зумовлює необхідність їх особливої охорони. Центральна ознака, що ідентифікує заповідник із загальної маси природної речовини, є екологічна. Природний комплекс повинен складатися з однієї чи декількох природних екологічних систем, що знаходяться в первозданному стані. Зрозуміло, що території, на яких природні процеси вже піддалися руйнації, не можуть бути природно-заповідними тому, що вони втрачають своє еталонне значення. Дві інших ознаки природного комплексу мають альтернативне значення. Географічна ознака розкривається в двох ракурсах: природний комплекс

¹ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 41. Ст. 546.

може бути типовим ландшафтом для відповідного регіону чи, навпаки, рідкісним для тієї або іншої місцевості.

Разом з тим природні заповідники утворюються і з урахуванням біологічних ознак: збереження різноманіття рослинних чи тваринних співтовариств, охорони рідкісних або зникаючих видів рослинного і тваринного світу, збереження генетичного фонду рослин і тварин. Нарешті, для організації заповідника на базі природного комплексу необхідно, щоб цей комплекс мав потребу в охороні від зовнішнього впливу людини. Так виникає потреба у наявності природоохоронної ознаки, яка свідчить про виділення природного комплексу в категорію природних територій, що перебувають під особливою охороною.

Виділяються такі землі: територія заповідника й охоронні зони. Територія заповідника — це об'єкт самостійного землекористування, наданого заповіднику як організації (юридичній особі) від держави — власника землі. Охоронні зони визначаються при організації заповідника. Вони не вилучаються в землекористувачів чи власників, але права їх обмежуються в ім'я захисту заповідника від несприятливого впливу. Такі обмеження можуть бути пов'язані з заборонами на полювання, рибальство, заготівлю деревини, застосування хімічних речовин тощо. Законом «Про природно-заповідний фонд України» не передбачено проведення функціонального зонування земель. Тому вся територія природного заповідника являє собою заповідну зону, за винятком господарської ділянки, яка створюється для особистих потреб природного заповідника. Вона може складати не більше 1—2 % всієї площі природно-заповідної території. Основною рисою правового режиму заповідників, що відрізняє їх від інших форм заповідання, є повне вилучення ділянок землі з господарського використання, заборона будь-якого втручання людини в природні процеси, якщо воно суперечить цілям і завданням організації і діяльності даного заповідника.

Закон «Про природно-заповідний фонд України», крім вказівки загальної заборони, містить перелік заборонених дій на території заповідника: будівництво споруд, шляхів, лінійних та інших об'єктів транспорту і зв'язку, розведення вогнищ, влаштування місць відпочинку населення, стоянка транспорту, прогін свійських тварин, пересування механічних транспортних засобів, лісосплав, проліт літаків та вертольотів нижче 2000 метрів над землею, геологорозвідувальні роботи, розробка корисних копалин, застосування хімічних засобів, усі види лісочористування,

мисливство, рибальство, а також заготівля кормових трав, лікарських рослин і всяка інша діяльність, що порушує заповідний природний комплекс.

Сторонні особи не можуть перебувати на території заповідника без дозволу адміністрації. Разом з тим на території заповідника допускається певне втручання людини в хід природних процесів у суворо визначених випадках. Воно повинно бути в інтересах заповідання, у плані реалізації завдань, поставлених організацією даного заповідника. Це стосується проведення науково-дослідних робіт, оскільки заповідник є науково-дослідною установою.

Іншим прикладом втручання є заходи попередження чи усунення негативних наслідків впливу стихійних або антропогенних факторів: протипожежні заходи, ліквідація наслідків аварій чи стихійного лиха, регулювання чисельності хижаків. Незважаючи на виправданість вказаних заходів втручання в природні процеси з наукового боку, вважається необхідним мати у кожному заповіднику 10—15 % території, де, по можливості, не чинити ніякого впливу на природні процеси. Втручання людини шляхом регулювання з метою збереження у багатьох випадках є необхідним і це перевірено багаторічною практикою. В такому разі можна виділяти ділянки з регульовано заповідним режимом на фоні ділянок з абсолютно заповідним режимом.

11.3. Особливості правового режиму земель, зайнятих окремими об'єктами природно-заповідного фонду

Згідно зі ст. 3 Закону «Про природно-заповідний фонд України», до природно-заповідного фонду України належать природні території та об'єкти і штучно створені об'єкти. До природних території та об'єктів віднесені — природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи та заповідні урочища, а до штучно створених об'єктів належать — ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, пам'ятки природи та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва. Це, зокрема, 4 біосферних заповідники, 19 природних заповідників, 38 національних природних парків, 55 регіональних ландшафтних парків, 3203 пам'ятки природи, 2853 заказники, 635 ботанічних, зоологічних садів, дендропарків та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва, 800 заповідних урочищ. У даний час на території України діють

такі міжнародно визнані біосферні заповідники, якими є: Асканія-Нова (33 307,6 га); Дунайський (50 252,9 га); Карпатський (53 630 га); Чорноморський (109 254,8 га).

Проте чинний Земельний кодекс не відводить окремого розділу для земель зазначених територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Зміст норм, що регулюють цю сферу відносин, вміщується у частині глави 7, зокрема ст. ст. 43—45. При цьому землі природно-заповідного фонду класифіковані законодавцем до однієї категорії із землями іншого природоохоронного призначення. Проте специфіка правового режиму відособлених територій та об'єктів природно-заповідного фонду впливає на правовий режим земель, на яких вони розташовані. Це дозволяє говорити про формування в земельному праві відносно самостійного правового інституту земель, зайнятих об'єктами природно-заповідного фонду. По меншій мірі особливості правового режиму земель, на яких розташовані об'єкти природно-заповідного фонду, є суттєвими і заслуговують окремого розгляду.

Біосферні заповідники є не зовсім традиційним і добре відомим українському законодавству, як, наприклад, природні заповідники чи заказники. Це пов'язано з тим, що біосферні заповідники мають порівняно недовгу історію та мало досліджені в працях науковців. Для кращого розуміння поняття і особливостей правового режиму земель біосферних заповідників необхідно звернутись до історії їх виникнення. Біосферні заповідники мають «міжнародне коріння», що зумовлює специфіку їх статусу та функціонування. Концепцію і термін «біосферний заповідник» вперше було впроваджено на I сесії Міжнародної координаційної ради Програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера» у 1971 році, проте не було ясності у визначенні їх ролі та значення. Більш чіткі форми концепція «біосферний заповідник» отримала у наступні роки.

У 1983 році було запроваджено нову класифікацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду УРСР, яка включала, крім традиційних видів заповідних об'єктів (заповідники, заказники, дендропарки), і об'єкти напівфункціонального призначення — державні природні національні парки і біосферні заповідники. Проте біосферні заповідники не виділялися в самостійну одиницю з окремим правовим регулюванням.

Указом Президента України від 26 листопада 1993 року «Про біосферні заповідники в Україні»¹ затверджено Перелік біосфер-

¹ Про біосферні заповідники в Україні: Указ Президента України від 26 листоп. 1993 р. № 563/93. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/563/93/>

них заповідників в Україні, що включені Бюро Міжнародної координаційної ради з програми ЮНЕСКО «Людина та біосфера» до міжнародної мережі біосферних заповідників, створеної з метою збереження природи і проведення наукових досліджень у найцінніших екосистемах Землі. У 1993 році в Україні було засновано 3 біосферних заповідники загальною площею 159,6 тис. га, а на січень 1999 року — 4 біосферних заповідники загальною площею 226,7 тис. га (ця кількість і на сьогодні залишається незмінною).

Згідно із Законом «Про природно-заповідний фонд України» біосферні заповідники є природоохоронними, науково-дослідними установами міжнародного значення, що створюються з метою збереження в природному стані найбільш типових природних комплексів біосфери, здійснення фонових екологічних моніторингу, вивчення навколишнього природного середовища, його змін під дією антропогенних факторів.

Біосферні заповідники створюються на базі природних заповідників, національних природних парків з включенням до їх складу територій та об'єктів природно-заповідного фонду інших категорій та інших земель і належать до всесвітньої глобальної мережі біосферних заповідників, що сприяє обміну інформацією, яка стосується охорони природи і управління природними та штучними екосистемами. Кожен біосферний заповідник повинен мати достатні розміри територій, щоб він міг слугувати ефективною одиницею охорони природи і являти собою початковий етап для визначення довгострокових змін біосфери.

Виділення функціональних зон здійснюється згідно із Законом «Про природно-заповідний фонд України» на професійній основі за рекомендаціями Севільської стратегії для біосферних резерватів (1996). Функціональне зонування території здійснюється для виконання біосферним заповідником трьох основних функцій: збереження ландшафтів, екосистем, видів та генетичних різновидів; сприяння економічному, соціально-культурному, екологічно збалансованому та загальнолюдському розвитку; підтримки демонстраційних проектів, освіти, просвіти, досліджень, фонових моніторингу у сфері моніторингу довкілля на глобальному, національному та регіональних рівнях.

Всі зони покликані виконувати завдання збереження та розвитку екосистем, а також забезпечувати досягнення наукових цілей. Тому найефективнішим для функціонального зонування є розташування зон концентричними колами, центральне із яких —

заповідна зона. Співвідношення та взаємне розташування функціональних зон базуються на науково-теоретичних положеннях про екологічний стан, динаміку, поширення, кількісний і якісний склад елементів екосистем, причому особлива увага має надаватися їх раритетним компонентам.

Для біосферних заповідників встановлюється диференційований режим охорони, відтворення та використання природних комплексів згідно з функціональним зонуванням:

1. Заповідна зона включає території, призначені для збереження і відновлення найбільш цінних природних та мінімально порушених антропогенними факторами природних комплексів, генотипу рослинного і тваринного світу. Її режим визначається відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників. Створюється з метою довічного зберігання екосистем в абсолютно заповідному та регульовано заповідному режимах. Абсолютно заповідний режим застосовується для екосистем, які не потребують втручання і можуть самостійно екологічно розвиватися в недоторканому стані. Регульовано заповідний режим застосовується для екосистем, в яких при абсолютно заповідному режимі відбуваються небажані негативні природні або антропогенні зміни, що призводять до деградації заповідних земель та екосистем. Залежно від необхідності застосування зазначених вище видів заповідного режиму на основі наукових обґрунтувань зона може поділятися на дві підзони — абсолютної заповідності та регульованої заповідності.

Заповідна зона може мати ділянки особливо цінних природних комплексів у межах інших зон. У разі виділення таких комплексів у межах зони антропогенних ландшафтів вони оточуються ділянками буферної зони. Особливо цінні природні комплекси можуть бути представлені заказниками, пам'ятками природи та заповідними урочищами. Заказники та пам'ятки природи відносяться до підзони регульованої заповідності.

2. Буферна зона — включає території, виділені з метою запобігання негативному впливу на заповідну зону господарської діяльності на прилеглих територіях; її режим визначається відповідно до вимог, встановлених для охоронних зон природних заповідників. Ширина буферної зони визначається науковими рекомендаціями, може збільшуватись залежно від виникнення загроз, але не може бути меншою одного кілометра.

3. Зона антропогенних ландшафтів — включає території традиційного землекористування, лісокористування, водокористування,

місць поселення, рекреації та інших видів господарської діяльності. Виділяється для активізації та розвитку збалансованого менеджменту природних ресурсів. Зона оточує по периферії буферну зону, не обмежується у просторі, її розміри можуть змінюватися у зв'язку з проблемами, що виникають. Очевидно, що перераховані характеристики повною мірою відображають специфіку правового режиму земель біосферних заповідників і їхню принципову відмінність від інших природоохоронних територій.

Біосферні заповідники — це модель, у якій сполучаються цілі охорони природи і розвитку, особлива форма інтеграції різних сторін людської діяльності, модель стійкого розвитку. Міжнародний статус біосферних заповідників вимагає одночасно посилення охорони та контролю за господарською діяльністю на прилеглих територіях. Створення біосферних заповідників викликало конфлікти з місцевим населенням, цілі якого суперечать охороні земель, а контроль часто сприймається як небажане втручання. Необхідність беззаперечного збереження конкретної території зіштовхується з прагматичними цілями, з її традиційним господарським використанням.

Експансія господарської діяльності на землі існуючих заповідників не припиняється і донині. Відсутність повної недоторканості заповідних територій створює умови для безлічі порушень: через Чорноморський біосферний заповідник проведені колектори меліоративних систем, біосферний заповідник Асканія-Нова підтоплений і т.д. Знаходяться вчені, котрі науково доводять, що ті чи інші форми господарської діяльності не змінять природу біосферних заповідників, проектувальники наводять астрономічні цифри збитку, що, мовляв, спричинить за собою відмова від цих господарських дій.

Національні природні парки у складі земель природно-заповідного фонду виділяються окремо. Правовий режим національних природних парків визначається гл. 3 Закону «Про природно-заповідний фонд України». Національні природні парки є природоохоронними, рекреаційними, культурно-освітніми, науково-дослідними установами загальнодержавного значення, що створюються з метою збереження, відтворення і ефективного використання природних комплексів та об'єктів, які мають особливу природоохоронну, оздоровчу, історико-культурну, наукову, освітню та естетичну цінність.

З даного визначення випливають дві основні цілі: екологічна (збереження природних екосистем і природної рівноваги) і рекре-

аційна (забезпечення туризму і відпочинку населення). Згідно з цими цілями формуються такі основні завдання, як: збереження цінних природних та історико-культурних комплексів і об'єктів; створення умов для організованого туризму, відпочинку та інших видів рекреаційної діяльності в природних умовах з дотриманням режиму охорони заповідних природних комплексів та об'єктів; проведення наукових досліджень природних комплексів та їх змін в умовах рекреаційного використання, розробка наукових рекомендацій з питань охорони навколишнього природного середовища та ефективного використання природних ресурсів; проведення екологічної освітньо-виховної роботи.

Характерною особливістю правового режиму національних природних парків є те, що ділянки землі з усіма природними ресурсами та об'єктами вилучаються з господарського використання і надаються національним природним паркам у порядку, встановленому Законом «Про природно-заповідний фонд України» та іншими актами законодавства. Землі національного парку як об'єкта національного та загальнодержавного значення знаходяться у державній власності. Землі, включені до складу, але не надані національним природним паркам, можуть перебувати як у власності українського народу, так і в інших формах власності.

Для правового режиму національного природного парку характерний принцип зонування. Відповідно до цього принципу вся територія парку розбивається на чотири зони, кожна з яких наділяється тим правовим режимом, що впливає з її цілей і завдань, зокрема: заповідна зона виключає будь-яку діяльність людини і її втручання в хід природних процесів. Така зона складає заповідне ядро національного природного парку, що діє за принципом природного заповідника. Заповідне ядро служить природною лабораторією парку для виконання завдань екологічного моніторингу. Заповідна зона призначена для охорони та відновлення найбільш цінних природних комплексів, її режим визначається відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників; у межах зони регульованої рекреації проводяться короткостроковий відпочинок та оздоровлення населення, огляд особливо мальовничих і пам'ятних місць, у цій зоні дозволяється влаштування та відповідне обладнання туристських маршрутів і екологічних стежок, тут забороняються рубки лісу головного користування, промислове рибальство й промислове добування мисливських тварин, інша діяльність, яка може негативно

вплинути на стан природних комплексів та об'єктів заповідної зони; зона стаціонарної рекреації призначена для розміщення готелів, мотелів, кемпінгів, інших об'єктів обслуговування відвідувачів парку; господарська зона, у межах якої проводиться господарська діяльність, спрямована на виконання покладених на парк завдань, знаходяться населені пункти, об'єкти комунального призначення, а також землі інших землевласників та землекористувачів, включені до складу парку, на яких господарська діяльність здійснюється з додержанням загальних вимог щодо охорони навколишнього природного середовища.

Незалежно від приналежності території парку до тієї чи іншої зони забороняється будь-яка діяльність, що загрожує існуванню природних комплексів, пам'яток природи, історії і культури. Так само, як і в заповідниках, забороняється будівництво магістральних доріг, трубопроводів, ліній електропередач та інших комунікацій, не пов'язаних з функціонуванням парку.

Функціональне зонування національних природних парків породжує юридичну проблему у вигляді необхідності розмежування правових режимів земель природно-заповідного фонду і земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення. Адже згідно із Земельним кодексом не допускається подвійне цільове призначення земель і включення їх одночасно в дві категорії. Зі змісту ст. 19 Земельного кодексу випливає, що землі діляться на категорії за їх основним цільовим призначенням. Тобто, якщо у даних земель подвійне цільове призначення, з них має бути вибрано основне, яке і визначає, до якої категорії відносяться дані землі. Проблема розмежування земель природно-заповідного фонду і оздоровчого призначення можна вирішити досить просто: землі оздоровчого призначення передбачають особливий порядок їх переведення в дану категорію, що регулюється законодавством про курорти. Якщо вказаний порядок не дотриманий, не може йти мова про землі оздоровчого призначення.

Крім свого основного, екологічного значення як природного комплексу, національний природний парк з погляду права розглядається в трьох вимірах: як суб'єкт права землекористування, науково-дослідна установа (організація), що здійснює господарську діяльність, і як юридична особа, що бере участь у цивільних правовідносинах. Розмір земельного масиву визначається в межах, відображених у плані-карті національного природного парку, що представляється разом з іншими документами екологічної експертизи.

Земельний масив національного природного парку, як уже відмічалось, складається з двох частин: із земель, наданих парку для виконання покладених завдань і вилучених з іншого землекористування; із земель, включених в територію парку, що перебувають під особливою охороною, але не вилучених з іншого землекористування, наприклад, землі міст, селищ, інших населених пунктів, що входять у загальну територію національного парку, але з обмеженими правами землекористувачів на використання земель і інших природних об'єктів в інтересах охорони природного комплексу парку. Як науково-дослідна установа національний природний парк має наукові відділи і лабораторії та веде науково-дослідну роботу за затвердженими планами. Як господарська організація національний природний парк робить і продає довідники, фотоальбоми й інші матеріали. Крім того, парк веде будівництво, експлуатацію готелів, турбаз, ресторанів, кемпінгів тощо і є юридичною особою, несучи тягар відповідальності по своїх боргах і зобов'язаннях.

Своєрідність режиму національного парку, а саме сполучення і «співіснування» у ньому елементів різних типів і режимів існуючих природних територій, що перебувають під особливою охороною, створює відомі труднощі при встановленні режиму самого національного парку, що здається деякою комплексною гібридною формою. Дійсно, у національному парку є заповідні ділянки, існують території із заказним режимом, зони вільного відвідування, господарські зони. Окрім того, своєрідність режиму національного парку — це не тільки специфічне, функціональне і цільове зонування внутрішньої паркової території, а й відомі обмеження в парковій зоні, що охороняється, де допускається здійснення деяких видів господарської діяльності.

Таким чином, при наявності таких різнопланових функцій, що властиві національним паркам, створення відповідної гармонії вимагає не тільки дотримання багатьох умов, але і ясного розуміння сутності і завдань цієї своєрідної категорії природних територій, що перебувають під особливою охороною. Як показує вітчизняна практика, недостатній облік останніх приводить, з одного боку, до механічної «стандартизації» моделі національного парку без обліку специфіки різних районів, а з іншого — до різноманітних модифікацій. Подібне протиріччя певною мірою стримує розвиток вітчизняної концепції національного парку і її практичне перетворення в життя. З вищесказаного випливає, що при подальшій розробці вітчизняної моделі національного парку

необхідно враховувати і національну специфіку, традиції, рівень культури господарювання, рекреаційний потенціал території, екологічну підготовленість місцевого населення і відповідальних осіб великого економічного району.

Порівняно з міжнародними вимогами, Закон «Про природно-заповідний фонд України» допускає більшу освоєність території, а саме: виділяється господарська зона, немає чітких обмежень на включення до парків забудованих територій та постійне проживання населення.

Площа, зайнята неприродними екосистемами в національних природних парках України, варіює від 1 до 50 %, а в окремих випадках навіть до 70 %, в той час як у цивілізованих країнах світу цей показник становить від 1 до 15—20 %. Постійне населення є в більшості національних парків України. Причому густота населення в частині парків приблизно така ж, як і прилеглих територій, а в окремих випадках більша.

Ще один важливий показник — екстрактивні форми використання природних ресурсів, тобто ті, які пов'язані з вилученням речовини з природних територій. Така експлуатація проводиться у всіх національних парках України. Насамперед, це вилучення деревини. За межами заповідних зон такі роботи в національних природних парках України проводяться в значному об'ємі і вважаються нормальним явищем. Певні рубки проводяться інколи і в заповідних зонах. Значні площі в деяких парках займають сільськогосподарські землі, а в окремих — дозволене полювання.

Одним із основних напрямків Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року є створення нових територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, насамперед національних природних парків. У цьому зв'язку включення освоєних земель до складу національних парків в Україні мотивують як необхідність, пов'язану з високою загальною освоєністю території.

Регіональні ландшафтні парки, на відміну від національних природних парків, як правило, утворюються без вилучення земельних ділянок і інших природних об'єктів у їхніх власників або користувачів. У разі необхідності вилучення земельних ділянок для потреб регіональних ландшафтних парків здійснюється в порядку, встановленому чинним законодавством. У випадку регіонального ландшафтного парку, що створюється, як правило, без вилучення земель, відразу ж постають проблеми організа-

ції взаємин із землекористувачами при організації охорони території, рекреаційній діяльності і навіть розміщенні службових приміщень, офісу і т. д. Відтак, не маючи власних земель, закріплюючи правові основи своєї діяльності з землекористувачами і землевласниками, парки не зможуть виконувати свої основні завдання — охороняти територію й організовувати рекреаційну діяльність. Тому очевидно, що спеціальні адміністрації в поліфункціональних об'єктах природно-заповідного фонду повинні бути землекористувачами на більшій частині своїх територій.

Характерним для правового режиму земель регіональних ландшафтних парків є те, що вони можуть перебувати як у власності Українського народу, так і інших формах власності. У більшості країн Європи ландшафтні парки значно перевищують за площею національні парки, а також інші заповідні території. Вони доповнюють і поглиблюють мережу національних парків.

Особливістю регіональних ландшафтних парків як складових природно-заповідного фонду є те, що вони сполучають свою основну мету збереження в природному стані типових або унікальних природних комплексів та об'єктів із забезпеченням умов для організованого відпочинку населення. Регіональні ландшафтні парки є природоохоронними рекреаційними установами регіонального чи місцевого значення. Перевагами такого підпорядкування вважають: можливість оперативного вирішення питань створення, структурної організації території, зміни площі і меж на рівні обласної ради, що дозволяє уникнути тривалих погоджень у центральних органах виконавчої влади; можливість ефективного забезпечення оперативного керівництва парками, рішення питань фінансування і матеріально-технічного забезпечення на рівні регіону.

Враховуючи природоохоронну, оздоровчу, наукову, рекреаційну, історико-культурну та інші цінності природних комплексів та об'єктів, їх особливості, може проводитися зонування з урахуванням вимог, встановлених для територій національних природних парків. У межах території регіонального ландшафтного парку виділяються такі функціональні зони: заповідна зона — призначена для збереження та відновлення найбільш цінних, насамперед корінних, природних комплексів відповідно до режиму, визначеного законом для природних заповідників; зона регульованої рекреації — територія, в межах якої створюються умови для короткострокового перебування, відпочинку та оздоровлення відвідувачів парку; зона стаціонарної рекреації — призначена для

розміщення готелів, мотелів, кемпінгів, інших об'єктів обслуговування відвідувачів парку; господарська зона — сюди відносяться населені пункти, землі, на яких здійснюється господарська діяльність з додержанням загальних вимог щодо охорони навколишнього природного середовища.

Регіональний ландшафтний парк є юридичною особою. Управління регіональним ландшафтним парком здійснюється спеціальною адміністрацією, до складу якої входять відповідні служби охорони, господарського обслуговування, наукові та рекреаційні підрозділи. Фінансування регіональних ландшафтних парків здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів, позабюджетних і благодійних фондів, а також власних коштів, отриманих від наукової, природоохоронної, туристсько-екскурсійної й іншої діяльності.

Для подальшого формування мережі установ природно-заповідного фонду місцевого і регіонального значення було б доцільно проекти заповідання природних територій і об'єктів розробляти і впроваджувати з урахуванням пріоритетності розвитку мережі нових і розширення територій існуючих регіональних ландшафтних парків, передавати в постійне користування регіональним ландшафтним паркам найбільш цінні в природоохоронному відношенні земельні ділянки.

Природні заказники являють собою відповідні форми відносного заповідання. Заказниками оголошуються природні території (акваторії) з метою збереження і відтворення природних комплексів чи їх окремих компонентів, що мають за мету збереження і відтворення природних комплексів чи їх окремих компонентів. Оголошення заказників провадиться без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їх власників або користувачів. Заказники оголошуються на значно менших територіях, на відміну від природних чи біосферних заповідників. Процедура оголошення їх більш проста. На власників або користувачів земельних ділянок, оголошених заказником, законом покладено зобов'язання щодо забезпечення режиму їх охорони та збереження. Правовий режим земель заказників передбачає державну, комунальну та приватну форму власності.

Усі природні заказники створюються в природоохоронних цілях і виконують такі основні завдання, як: збереження одного чи декількох природних об'єктів, які не підлягають відновленню (загальногеологічні і палеонтологічні) або збереження і відтворення тих, що підлягають відновленню та піддаються екологічно

несприятливому впливу окремих видів антропогенної діяльності; підтримка загальноекологічного балансу.

Найбільш характерні риси правового режиму природних заказників виявляються в організації охорони одного чи декількох об'єктів природи, без вилучення їх з господарського використання, і у введенні в межах заказників постійних чи тимчасових заборон та інших обмежень лише на ті види антропогенної діяльності, здійснення яких може заподіяти шкоду цим об'єктам природи. На території заказника обмежується або забороняється діяльність, що суперечить цілям і завданням, передбаченим положенням про заказник. Господарська, наукова та інша діяльність, що не суперечить цілям і завданням заказника, проводиться з додержанням загальних вимог охорони навколишнього природного середовища.

Створені заказники передаються (чи залишаються) у відання тих підприємств, установ, організацій, на території яких вони знаходяться. Витрати по утриманню заказника і відповідальність за його охорону несе організація, у віданні якої він знаходиться. Більш детальна регламентація правового режиму заказника здійснюється постановою того державного органу, за рішенням якого він утворюється. Заказники, залежно від їх екологічної, наукової, історико-культурної цінності, можуть бути загальнодержавного або місцевого значення. Залежно від походження та інших особливостей природних комплексів та об'єктів, що оголошуються заказниками, мети і необхідного режиму охорони заказники поділяються (за типом) на: ландшафтні, лісові, ботанічні, загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхтіологічні, гідрологічні, загальногеологічні, палеонтологічні та карсто-спелеологічні.

Територія заказника, яка не вилучається у її власника або користувача, позначається попереджувальними та інформаційними знаками, що вказують на його границі. На території заказника, відповідно до його цільового призначення, забороняється порушення ґрунтового покриву, видобуток корисних копалин, випасання худоби, використання хімічних речовин і будь-яка інша діяльність, несумісна з цілями і завданнями даного заказника. Проекти будівельних робіт, прокладки ліній електропередач, трубопроводів, виконання інших робіт, здатних вплинути на стан природних умов заказника, повинні узгоджуватися з органами охорони навколишнього середовища, у веденні яких знаходиться заказник. При необхідності навколо території заказника ство-

рюється охоронна зона з обмеженим режимом природокористування.

Пам'ятки природи відповідно до Закону «Про природно-заповідний фонд України» (ст. 27) є унікальними природними утвореннями, що мають особливе природоохоронне, наукове, естетичне та пізнавальне значення з метою збереження їх у природному стані. Вони являють собою невеликі урочища (гаї, озера, ділянки долин та узбережжя, визначні гори) і окремі об'єкти (еталонні ділянки родовищ корисних копалин, водоспади, печери, мінеральні джерела, мальовничі скелі, метеоритні кратери, окремі рідкісні чи історично цінні дерева), а також природні об'єкти штучного походження (стародавні алеї і парки, ділянки закинутих каналів, кар'єри, ставки тощо), не визнані пам'ятками історії чи культури, які не входять до складу єдиних природно-історичних пам'яток.

Характерною особливістю правового режиму пам'яток природи є те, що оголошення їх провадиться без вилучення земельних ділянок у їх власників або користувачів. Власники або користувачі земельних ділянок, оголошених пам'ятками природи, беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення режиму їх охорони та збереження. Пам'ятки природи можуть бути об'єктами загальнодержавного та місцевого значення.

З'ясування сутності правового режиму пам'яток природи вимагає і виявлення їхніх особливостей як організаційно-правової форми охорони природи. Характер і головна мета охорони і використання пам'ятки природи як природного об'єкта (комплексу), тривалість встановлюваного обмежувального режиму — це ті умови, що дають можливість виділити пам'ятки природи серед інших організаційних форм охорони природи: заповідників, заказників, національних парків тощо. Правовий режим земель пам'яток природи передбачає перебування їх у державній, комунальній та приватній власності.

Пам'яткам природи за чинним законодавством властиві наступні правові особливості: по-перше, вони охороняються не спеціальними органами, а підприємствами, установами й організаціями, у віданні яких вони перебувають; по-друге, у більшості випадків вони охороняються як окремі елементи природи, наприклад, унікальні дерева, водоспади, печери тощо; по-третє, земельні (водні) ділянки, що займають пам'ятки природи, не вилучаються в користувачів; по-четверте, пам'ятки природи, як правило, не займають великі площі на відміну від заповідників

чи заказників. Залежно від походження та інших особливостей, мети та необхідного режиму охорони пам'ятки природи поділяються на 5 типів: комплексні, ботанічні, зоологічні, гідрологічні та геологічні.

Для утворення (оголошення) окремого об'єкта пам'яткою природи необхідна, в кожному конкретному випадку, наявність відповідних матеріальних передумов. У залежності від мотивів оголошення пам'ятки природи обрана природна ділянка повинна являти собою типовий (еталонний) зразок ландшафту чи рідкісне ландшафтне утворення, місце проживання рідкісних чи цінних тварин, рослин. Встановлення специфічного правового режиму конкретного природного об'єкта зводиться в основному до вирішення питання про виключення чи часткове виключення даного об'єкта з господарського використання. Всі інші елементи охоронного режиму (заборони, дозволи і т. п.) впливають з цього факту.

Заповідні урочища мають важливе наукове, природоохоронне і естетичне значення. Ними оголошуються лісові, степові, болотні та інші відокремлені цілісні ландшафти з метою збереження їх у природному стані. Оголошення заповідних урочищ провадиться без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їх власників або користувачів. На території заповідних урочищ забороняється будь-яка діяльність, що порушує природні процеси, які відбуваються у природних комплексах, включених до їх складу, відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників.

Власники або користувачі земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів, оголошених заповідними урочищами, беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення режиму їх охорони та збереження. Землі заповідних урочищ можуть перебувати як у власності Українського народу, так і в інших формах власності. Характерним для заповідних урочищ є те, що вони можуть бути лише місцевого значення. У разі зміни форм власності на землю, на якій знаходяться заповідні урочища (ця норма стосується також заказників, пам'яток природи), землевласники зобов'язані забезпечувати режим їх охорони і збереження з відповідною перереєстрацією охоронного зобов'язання. Залежно від походження об'єкти природно-заповідного фонду класифікуються, як відомо, не лише на природні (про які йшла мова вище), а й на штучно створені: ботанічні сади, дендрологічні, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва.

Ботанічні сади створюються з метою збереження, вивчення, акліматизації, розмноження в спеціально створених умовах та ефективного господарського використання рідкісних і типових видів місцевої і світової флори шляхом створення, поповнення та збереження ботанічних колекцій, ведення наукової, навчальної і освітньої роботи. Вони можуть бути заповідними об'єктами як загальнодержавного, так і місцевого значення. Ботанічні сади загальнодержавного значення є науково-дослідними природоохоронними установами. Статус науково-дослідної установи, у встановленому порядку, може бути надано ботанічним садам місцевого значення. Правовий режим ботанічних садів передбачає вилучення земельних ділянок з усіма природними ресурсами із господарського використання і надання їх ботанічним садам у порядку, встановленому чинним законодавством.

Землі ботанічних садів можуть перебувати у всіх трьох формах власності, передбачених Земельним кодексом. Ботанічні сади, створені до прийняття Закону «Про природно-заповідний фонд України», не підлягають приватизації. На території ботанічних садів забороняється будь-яка діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує збереженню колекції флори. З метою забезпечення необхідного режиму та ефективного використання у межах територій ботанічних садів можуть бути виділені такі зони: експозиційна — її відвідування дозволяється в порядку, що встановлюється адміністрацією ботанічного саду; наукова — до складу зони входять колекції, експериментальні ділянки тощо, на відвідування її мають право лише співробітники ботанічного саду у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків, а також спеціалісти інших установ з дозволу адміністрації саду; заповідна — відвідування її забороняється, крім випадків, коли воно пов'язано з проведенням наукових спостережень; адміністративно-господарська.

Дендрологічні парки створюються з метою збереження і вивчення у спеціально створених умовах різних видів дерев і чагарників та їх композицій для найбільш ефективного наукового, культурного, рекреаційного та іншого використання. Дендрологічні парки можуть бути об'єктами загальнодержавного та місцевого значення.

Дендрологічні парки загальнодержавного значення є науково-дослідними природоохоронними установами, дендрологічним паркам місцевого значення також може бути наданий статус науково-дослідних установ у встановленому порядку. У разі ство-

рення дендрологічного парку земельні ділянки з усіма природними ресурсами вилучаються з господарського використання і надаються парку в установленому порядку. Землі дендрологічних парків можуть перебувати у різних формах власності. Як і ботанічні сади, дендрологічні парки, створені до прийняття Закону «Про природно-заповідний фонд України», не підлягають приватизації.

Загальною є вимога щодо забезпечення режиму дендрологічних парків: забороняється будь-яка діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує збереженню дендрологічних колекцій. На територіях дендрологічних парків може бути здійснене зонування відповідно до вимог, встановлених для ботанічних садів. Проект організації дендрологічного парку розробляється спеціалізованими науковими та проектними установами і затверджується органом, у підпорядкуванні якого перебуває дендрологічний парк, за погодженням з Мінприроди України (щодо парків загальнодержавного значення) чи місцевим органом вказаного міністерства (щодо парків місцевого значення).

Зоологічні парки як об'єкти природно-заповідного фонду розташовані на відповідних земельних ділянках, які вилучаються з господарського використання. На землях зоопарків забороняється діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує збереженню сприятливих умов для життя тварин цих парків. Для земель зоопарків характерне перебування у різних формах власності. Зоологічні парки, створені до прийняття Закону «Про природно-заповідний фонд України», не підлягають приватизації.

Правовий режим зоопарків передбачає функціональне зонування: експозиційна зона — призначена для стаціонарного утримання тварин і використання їх в культурно-пізнавальних цілях; наукова зона — в її межах проводиться науково-дослідна робота, відвідування зони дозволяється в порядку, встановленому адміністрацією зоопарку; рекреаційна зона — призначена для організації відпочинку і обслуговування відвідувачів парку; господарська зона — територія, на якій розташовуються допоміжні господарські споруди зоопарку; охоронна зона — режим такий же, як і у природних заповідниках.

Проект організації території зоопарку розробляється і затверджується в тому ж порядку, що і для ботанічного саду. Територія зоопарку повинна бути захищена огорожею і позначена інформаційними знаками відповідно до Положення про єдині

державні знаки і аншлаги на територіях і об'єктах природно-заповідного фонду, затвердженого наказом Мінприроди України № 30 від 29 березня 1994 року.

Парками-пам'ятниками садово-паркового мистецтва є найбільш визначні та цінні зразки паркового будівництва з метою охорони їх і використання в естетичних, виховних, наукових, природоохоронних та оздоровчих цілях. На відміну від інших штучно створених об'єктів, земельні ділянки яких вилучаються з господарського використання, оголошення парків-пам'яток садово-паркового мистецтва провадиться як з вилученням у встановленому порядку земельних ділянок, так і без вилучення їх.

Парки-пам'ятники садово-паркового мистецтва можуть бути об'єктами загальнодержавного чи місцевого значення. Парки-пам'ятники садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення є природоохоронними рекреаційними установами. На території парків-пам'яток садово-паркового мистецтва забезпечується проведення екскурсій та масовий відпочинок населення, здійснюється догляд за насадженнями, включаючи санітарні рубки, рубки реконструкції та догляду з підсадкою дерев і чагарників ідентичного видового складу замість загиблих, вживаються заходи щодо запобігання самосіву, збереження композицій із дерев, чагарників і квітів, трав'яних газонів.

Відповідно до правового режиму парків-пам'яток садово-паркового мистецтва, власники або користувачі земельних ділянок беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення режиму охорони та збереження. Зонування територій парків-пам'яток садово-паркового мистецтва проводиться згідно з вимогами, встановленими для ботанічних садів. А це значить, що можуть бути виділені експозиційна, наукова, заповідна, адміністративно-господарська зони. Так само, як і для ботанічних садів, затверджуються проекти утримання та реконструкції таких парків.

11.4. Правовий режим земельних ділянок та природних об'єктів, що мають особливу наукову цінність

Згідно з ч. 1 ст. 46 Земельного кодексу, до земель іншого природоохоронного призначення належать земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність (далі — науково цінні землі). Їх охорона здійснюється відповідно до ст. 6 Закону «Про природно-заповідний фонд Ук-

раїни», яка передбачає, що території й об'єкти, що мають особливу наукову цінність, підлягають комплексній охороні, порядок здійснення якої визначається положенням про кожну з таких територій чи про кожен об'єкт, яке згідно з вказаним Законом має затверджуватись Мінприроди України.

Відповідно до ст. 7 Закону, землі природно-заповідного фонду України, а також землі територій та об'єктів, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, господарську цінність і є відповідно до ст. 6 Закону об'єктами комплексної охорони, належать до земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного або історико-культурного призначення. Слід зазначити, що законодавство, пов'язане з науково цінними землями, недостатньо удосконалено. Окремі критерії віднесення земель до науково цінних можна знайти в Законі України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 року¹.

Відповідно до ст. 5 Закону «Про екологічну мережу України», структурними елементами екомережі є, зокрема, землі з ділянками степової рослинності, луки, пасовища, кам'яні розсипи, піски, солончаки, ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України, а також ті земельні ділянки, що є місцями перебування чи зростання видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, радіоактивно забруднені землі, які не використовуються і підлягають окремій охороні — як природні регіони з особливим режимом. Це, мабуть, приблизний перелік земель, що можуть бути віднесені до науково цінних. Хоч, можливо, у разі виявлення якогось науково цінного природного утворення на земельну ділянку під ним буде поширено правовий режим науково цінних земель (мова може вестись про якусь природну аномалію — магнітну, радіаційну, екологічну тощо).

Екологічному законодавству України відомий правовий інститут резервування цінних для заповідання природних територій і об'єктів. Режим резервування встановлюється тимчасово, до ухвалення рішення про віднесення конкретних територій до об'єктів природно-заповідного фонду з метою забезпечення їх схоронності. У рішенні про резервування можуть бути зазначені обмеження у використанні зарезервованих земель. Однак ці землі не можна віднести до науково цінних земель, оскільки вони продовжують знаходитись у складі відповідних категорій

¹ Про екологічну мережу України: Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1864-IV // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 45. Ст. 502.

земельного фонду нашої країни до того часу, поки не буде створений об'єкт природно-заповідного фонду. Тобто вони не є землями природно-заповідного чи природоохоронного призначення. Що ж до порядку оголошення земель науково цінними, то треба керуватися ст. 6 Закону «Про природно-заповідний фонд України», згідно з якою віднесення земель до науково цінних здійснюється Мінприроди, яке й затверджує положення про їх особливий правовий режим.

Правовий режим науково цінних земель не обов'язково передбачає здійснення на них наукової діяльності. На цих землях може бути встановлений режим використання й охорони природи, який відповідає їх науковій специфіці і забезпечує збереження зазначених земель для проведення наукових досліджень. Науково цінні землі можуть знаходитись як у державній, так і в комунальній та приватній власності, передаватися у постійне користування на умовах оренди та інших правових підставах.

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ОЗДОРОВЧОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

12.1. Поняття і склад земель оздоровчого призначення

У складі категорій земель, закріплених ст. 19 Земельного кодексу України, самостійне місце посідають землі оздоровчого призначення. Ця категорія земель відноситься до об'єктів, які мають значну цінність для суспільства, оскільки сприяють забезпеченню екологічної безпеки та збереженню навколишнього природного середовища, і тому підлягають особливій охороні відповідно до чинного законодавства та міжнародних зобов'язань України.

Правовий режим земель оздоровчого призначення має досить розгалужену правову регламентацію і встановлюється Земельним кодексом України, законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про курорти», «Про охорону земель», «Про екологічну мережу», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», Водним кодексом України, а також іншими нормативно-правовими актами.

Згідно із ч. 1 ст. 47 ЗКУ до земель оздоровчого призначення належать землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань і лікування людей. Основним фактором віднесення земельних ділянок до цієї категорії земель є наявність на них природних лікувальних властивостей, але варто звернути увагу на те, що лікувальні властивості мають не самі землі, а природні лікувальні ресурси, що на них знаходяться (мінеральні і термальні води, лікувальні грязі та озокерит, ропа лиманів та озер, морська вода, природні об'єкти і комплекси із сприятливими для лікування кліматичними умовами, що є придатними

для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань людей).

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» відносить курортні та лікувально-оздоровчі зони до категорії особливо охоронюваних природних територій, які мають значну екологічну цінність як унікальні та типові природні комплекси. Відповідно до ст. 62 вказаного закону курортними і лікувально-оздоровчими зонами визнаються території, які мають виражені природні лікувальні фактори: мінеральні джерела, кліматичні та інші умови, сприятливі для лікування і оздоровлення людей.

Поняття «курорт» і «лікувально-оздоровча місцевість» розкриваються у Законі «Про курорти» від 5 жовтня 2000 року¹. Так, відповідно до ст. 1 вказаного закону курортом визнається освоєна природна територія на землях оздоровчого призначення, що має природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об'єктами інфраструктури, яка використовується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації і підлягає особливій охороні. До лікувально-оздоровчих місцевостей відносяться природні території, що мають мінеральні та термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропу лиманів та озер, кліматичні та інші природні умови, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Лікувально-оздоровчі місцевості відрізняються від курортів за своїм функціональним призначенням, оскільки їх природні лікувальні ресурси можуть використовуватися лише для лікувально-оздоровчих потреб, а території курортів і їх ресурси використовуються окрім лікувально-оздоровчих також і в рекреаційних цілях. Лікувально-оздоровча місцевість може розглядатися як потенційний резерв для створення в майбутньому курорту. Спільною ознакою для цих територій є наявність природних лікувальних ресурсів та факторів, які можуть використовуватися для лікувально-оздоровчих потреб суспільства, і те, що вони є об'єктами підвищеної охорони.

Землі оздоровчого призначення відповідно до ст. 162 ЗКУ визнаються об'єктом охорони, щодо яких повинен бути забезпечений особливий режим використання. Закон «Про охорону земель» у ст. 50 закріплює, що охорона земель оздоровчого при-

¹ Про курорти: Закон України від 5 жовт. 2000 р. № 2026-III // Відомості Верховної Ради України. 2000. № 50. Ст. 435.

значення здійснюється шляхом їх включення до складу екологічної мережі, обмеження вилучення (викупу) для інших потреб та обмеження антропогенного впливу на такі землі. Законом встановлюється особливий порядок використання земель оздоровчого призначення і створення екологічної мережі. Землі оздоровчого призначення з їх природними ресурсами згідно зі ст. 5 Закону «Про екологічну мережу України» включаються до складових структурних елементів екомережі, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біологічного різноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду та шляхів міграції тварин.

В оздоровчих цілях можуть використовуватися і окремі водні об'єкти, тому спеціальний порядок водокористування та користування водними об'єктами для лікувальних, курортних і оздоровчих цілей встановлений Водним кодексом України. Відповідно до ст. 62 ВК, водні об'єкти, що мають природні лікувальні властивості, належать до категорії лікувальних, якщо їх включено до спеціального переліку. Перелік водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, із зазначенням запасів вод та їх лікувальних властивостей, а також інших сприятливих для лікування і профілактики умов, затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань геології та використання надр і спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань водного господарства¹. Водні об'єкти, віднесені у встановленому порядку до категорії лікувальних, можуть використовуватися виключно для лікувально-оздоровчих цілей і тому, на наш погляд, землі, на яких знаходяться такі водні об'єкти, теж можуть бути віднесені до земель оздоровчого призначення.

Господарське використання природних лікувальних ресурсів та інших об'єктів природного походження на землях оздоровчого призначення є обмеженим і обумовлено необхідністю підпорядкування використання цих земель виключно для лікувально-оздоровчих потреб суспільства. Земельні ділянки курортів можуть

¹ Про затвердження переліку водних об'єктів, які відносяться до категорії лікувальних: постанова Кабінету Міністрів України від 11 груд. 1996 р. № 499 // ЗП України. 1997. № 21. С. 4—12.

використовуватися у порядку, визначеному проектом організації використання території та генеральним планом забудови курорту, але з обов'язковим дотриманням санітарних правил та вимог щодо санітарної охорони курорту.

Цільовий характер використання земель оздоровчого призначення породжує й іншу рису їх правового режиму, яка пов'язана із встановленням суворих обмежень та заборон на території курортних зон. Метою встановлення таких обмежень і заборон є прагнення законодавця зберегти фізичні і хімічні властивості природних лікувальних ресурсів, а також запобігти їх забрудненню, пошкодженню, передчасному виснаженню та вичерпанню. На всіх курортах з метою забезпечення необхідних умов для лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та відпочинку населення встановлюються округи санітарної (гірничо-санітарної) охорони. Будь-яка діяльність, що суперечить цільовому призначенню курортних територій або може негативно впливати на стан природних лікувальних ресурсів та лікувальних факторів цих територій в межах встановленого округу забороняється.

Характерною рисою правового режиму земель оздоровчого призначення є спеціальний порядок оголошення природних територій курортними. Рішення про оголошення природної території курортною приймаються на основі відповідних підстав. До таких підстав законодавець відносить виявлення на цій території природних лікувальних ресурсів і визначення можливості їх використання з лікувально-оздоровчою метою. Виявлення природних лікувальних ресурсів на відповідній території здійснюється шляхом проведення медико-біологічної оцінки їх якості та цінності при проведенні комплексних медико-біологічних, кліматологічних, геолого-гідрологічних, курортологічних та інших дослідницьких робіт. Наступною підставою для прийняття рішення про оголошення природної території курортною є наявність необхідної інфраструктури для експлуатації природних лікувальних ресурсів та організації лікування людей. Рішення про оголошення природних територій курортними територіями державного значення приймає Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України, а щодо курортів місцевого значення, то таке рішення приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради за поданням відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Прийняте рішення втілюється у життя шляхом надання суб'єктам госпо-

дарювання земельних ділянок на підставі розробки техніко-економічних обґрунтувань використання землі та проектів відводів земельних ділянок.

Особливий порядок зміни цільового призначення земель оздоровчого призначення є ще однією рисою правового режиму земель цієї категорії. Так, відповідно до ч. 9 ст. 149 ЗКУ вилучення земельних ділянок оздоровчого призначення державної власності, що перебувають у постійному користуванні, для суспільних та інших потреб може здійснювати лише Кабінет Міністрів України.

Наступною рисою правового режиму земель оздоровчого призначення є пільговий режим оподаткування земельним податком земельних ділянок оздоровчого призначення. Так, відповідно до ст. 282 Податкового кодексу України від сплати податку за користування землями оздоровчого призначення звільняються санаторно-курортні та оздоровчі заклади громадських організацій інвалідів, реабілітаційні установи громадських організацій інвалідів (підп. 282.1.1) та державні і комунальні дитячі санаторно-курортні заклади та заклади оздоровлення і відпочинку, а також дитячі санаторно-курортні та оздоровчі заклади України, які знаходяться на балансі підприємств, установ та організацій, які є неприбутковими і внесені контролюючим органом до Реєстру неприбуткових установ та організацій (підп. 282.1.5).

Варто зазначити, що на землях оздоровчого призначення знаходяться лікувально-оздоровчі місцевості і території курортів, але в межах курорту, як відповідного природно-територіального комплексу, можуть знаходитися й земельні ділянки, які використовуються для іншого цільового призначення (наприклад, будівництва об'єктів житлової та громадської забудови, об'єктів транспорту, промислових та сільськогосподарських підприємств, об'єктів рекреації, історико-культурної спадщини тощо). Саме тому території курортів завжди слід розглядати як поліфункціональний конфліктний ареал, в межах якого здійснюються різні види господарської діяльності, окремі види якої можуть суперечити цільовому призначенню земель оздоровчого призначення. Тому на землевласників та землекористувачів у межах території курорту покладаються обов'язки щодо дотримання встановлених обмежень і заборон, що впливають із специфіки правового режиму курортів.

12.2. Особливості надання земель оздоровчого призначення

Надання земельних ділянок для створення або розширення курорту здійснюється в особливому порядку, встановленому Земельним кодексом, на підставі розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання землі та проектів відведення земельних ділянок з урахуванням затверджених округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони та схем медичного зонування. Земельні ділянки курортів використовуються у порядку, визначеному проектом організації використання території та генеральним планом забудови курорту.

Підставою для надання земель для створення та розвитку курортів є ухвалення рішення про оголошення природної території курортом. А відповідно, підставою для прийняття рішення про оголошення природної території курортною є наявність на ній природних лікувальних ресурсів, необхідної інфраструктури для їх експлуатації та організації лікування людей, а також надання громадянам послуг профілактичного та реабілітаційного характеру. Санаторно-курортне лікування та надання оздоровчих послуг забезпечують санаторно-курортні заклади, напрями спеціалізації яких визначаються Міністерством охорони здоров'я України.

Відповідно до ч. 1 ст. 49 ЗКУ землі оздоровчого призначення можуть знаходитись у державній, комунальній та приватній власності. Для земель цієї категорії встановлений особливий порядок надання, вилучення та зміни їх цільового призначення.

Однією з найважливіших підстав набуття права власності на землі оздоровчого призначення є передача земельних ділянок державної власності в комунальну власність та земельних ділянок комунальної власності у власність держави. Так, передача земельних ділянок оздоровчого призначення державної власності у комунальну власність та навпаки здійснюється за рішеннями відповідних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які реалізують свої повноваження щодо розпорядження цими землями. У рішенні цих органів (виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування) про передачу земельної ділянки оздоровчого призначення у державну чи комунальну власність вказується кадастровий номер земельної ділянки, її місце розташування, площа, цільове призначення, відомості про обтяження речових прав на земельну ділянку, обмеження у її використанні. На підставі прийнятого рішення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про передачу земель-

ної ділянки оздоровчого призначення у державну чи комунальну власність складається акт приймання-передачі земельної ділянки. Прийняте рішення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у державну чи комунальну власність разом з актом приймання-передачі такої земельної ділянки є підставою для реєстрації права власності держави чи територіальної громади на неї.

Відповідно до ч. 1 та 2 ст. 116 ЗКУ громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах визначених законодавством повноважень або за результатами аукціону. Набуття права на землю громадянами та юридичними особами здійснюється шляхом передачі земельних ділянок у власність або надання їх у користування. Щодо передачі земельних ділянок оздоровчого призначення державної і комунальної власності у приватну власність, то така підстава носить обмежений характер. Так, відповідно до ч. 4 ст. 83 і ч. 4 ст. 84 ЗКУ у приватну власність не можуть передаватися землі комунальної і державної власності, що мають особливу оздоровчу цінність. Відповідна заборона закріплена і ч. 1 ст. 26 Закону «Про курорти». Так, забороняється приватизація санаторно-курортних закладів, а відповідно і земельних ділянок, на яких вони розміщені, що знаходяться на територіях курортів державного значення і використовують природні лікувальні ресурси зазначених територій та на момент прийняття спеціального закону перебувають у державній або комунальній власності. При цьому слід зазначити, що безоплатна приватизація земельних ділянок оздоровчого призначення є можливою лише стосовно земельних ділянок, які перебувають у користуванні громадян.

Враховуючи, що потенційними користувачами природних лікувальних ресурсів на територіях курортів є лікувально-оздоровчі заклади, які, як правило, перебувають у державній або комунальній власності, то земельні ділянки оздоровчого призначення таким суб'єктам господарювання надаються у постійне землекористування. Порядок надання земельних ділянок оздоровчого призначення державної або комунальної власності у постійне користування встановлений ст. 123 ЗКУ.

Надання земельних ділянок у постійне користування санаторно-курортним закладам державної та комунальної власності здійснюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Ра-

дою міністрів Автономної Республіки Крим, органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування. Підставою для прийняття рішення вказаними органами щодо надання земельної ділянки є проект землеустрою щодо її відведення, у разі якщо її надання здійснюється із зміною цільового призначення або у випадку формування нової земельної ділянки. У випадку, якщо відбувається надання у постійне користування земельної ділянки оздоровчого призначення, зареєстрованої в Державному земельному кадастрі відповідно до Закону України «Про Державний земельний кадастр», право власності на яку зареєстровано у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, без зміни її меж та цільового призначення, то в такому випадку її надання здійснюється без складення документації із землеустрою. В інших випадках надання земельних ділянок у постійне користування здійснюється на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості).

Юридична особа, що зацікавлена у набутті земельної ділянки оздоровчого призначення у постійне користування, звертається до відповідного компетентного органу (органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування) з клопотанням, у якому зазначається орієнтовний розмір земельної ділянки та її цільове призначення. До клопотання додаються графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування та розмір земельної ділянки, письмова згода землекористувача, засвідчена нотаріально (у разі вилучення земельної ділянки). Зазначений перелік матеріалів і документів, що повинні міститися у клопотанні та бути долученими до нього, є вичерпним і достатнім для прийняття рішення по суті звернення, тому витребування компетентними органами додаткових матеріалів та документів є забороненим.

Відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування в межах їх повноважень у місячний строк розглядає клопотання і дає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні. Відмова у наданні такого дозволу може бути лише у випадку невідповідності місця розташування земельної ділянки вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, а також генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою

щодо впорядкування території населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку. Метою розроблення проекту землеустрою щодо організації і встановлення меж земель оздоровчого призначення є створення місць для організованого лікування та оздоровлення людей, масового відпочинку і туризму, а підставою для розроблення такого проекту є укладений договір між замовником та розробником, в якому визначені умови та строки розроблення проекту землеустрою.

Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж земельних ділянок оздоровчого призначення погоджуються в обов'язковому порядку територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, та структурним підрозділом відповідної районної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації у сфері містобудування та архітектури, а якщо місто не входить до території певного району — виконавчим органом відповідної міської ради у сфері містобудування та архітектури та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Погоджувати проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж земель оздоровчого призначення з власниками та користувачами земельних ділянок, які включаються до курортних територій, не потрібно, оскільки обмеження щодо використання територій курортів встановлені безпосередньо Законом «Про курорти» і тому їх дія поширюється на всіх землевласників і землекористувачів, земельні ділянки яких знаходяться в межах курорту.

Погоджений проект землеустрою щодо організації і встановлення меж земельних ділянок оздоровчого призначення разом з позитивним висновком державної землепорядної експертизи подається до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування і є підставою для прийняття рішення про надання земельної ділянки в постійне користування.

У випадку якщо земельна ділянка надається у користування за погодженням з Верховною Радою України, погоджений проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки подається до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, які із своїми пропозиціями та позитивним висновком державної експертизи землепорядної документації подають зазначений проект до Кабінету Міністрів України, який розглядає ці матеріали та

подає їх до Верховної Ради України для прийняття відповідного рішення.

При наданні земельної ділянки у користування за рішенням Кабінету Міністрів України або за погодженням з Кабінетом Міністрів України погоджений проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки подається відповідно до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, які розглядають його і в місячний строк подають зазначений проект зі своїми пропозиціями та позитивним висновком державної експертизи землевпорядної документації до Кабінету Міністрів України для прийняття відповідного рішення.

Рішенням про надання земельної ділянки у користування за проектом землеустрою щодо її відведення здійснюються: затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки; вилучення земельних ділянок у землекористувачів із затвердженням умов вилучення земельних ділянок (у разі необхідності); надання земельної ділянки особі у користування з визначенням умов її використання і затвердженням умов надання. У разі надання земельних ділянок державної власності у постійне користування юридичним особам комунальної власності одночасно здійснюється передача земельних ділянок державної власності у комунальну власність і навпаки.

Підставою для відмови у затвердженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки може бути лише його невідповідність вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів. У разі відмови органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у наданні земельної ділянки у постійне користування або залишення клопотання без розгляду заявник може таке рішення оскаржити у суді.

Землі оздоровчого призначення можуть надаватися суб'єктам господарювання для надання лікувально-оздоровчих послуг населенню і на умовах оренди. Відповідно до ст. 124 ЗКУ передача в оренду земельних ділянок оздоровчого призначення, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування згідно з їх повноваженнями чи договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки (у разі продажу права оренди) шляхом укладення договору оренди земельної ділянки чи договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки. Для окремих земель оздоровчого призначення

чинним законодавством закріплений особливий порядок їх вилучення та зміни цільового призначення. Відповідно до ч. 9 ст. 149 ЗКУ рішення про вилучення земельних ділянок оздоровчого призначення державної власності, що перебувають у постійному користуванні, приймається Кабінетом Міністрів України.

12.3. Умови і порядок використання земель оздоровчого призначення

Землі оздоровчого призначення можуть використовуватися на праві загального та спеціального землекористування. Користування землями оздоровчого призначення у порядку загального використання здійснюють громадяни для задоволення своїх життєво необхідних потреб на безоплатній основі, без закріплення цих земель за окремими особами і надання відповідних дозволів. Громадяни, використовуючи в порядку загального використання землі оздоровчого призначення і природні лікувальні ресурси, що на них знаходяться, реалізують своє природне право на відновлення своїх життєвих сил. Проте слід зазначити, що чинне земельне законодавство не регулює порядку використання земель оздоровчого призначення на праві загального землекористування і зміст цього права не визначає.

Щодо права спеціального використання земель оздоровчого призначення, то воно має достатньо детальну правову регламентацію. У порядку спеціального використання землі оздоровчого призначення можуть використовуватися обмеженим колом суб'єктів. Основними користувачами земель оздоровчого призначення виступають суб'єкти господарювання, які використовують природні лікувальні ресурси і здійснюють надання послуг лікувального, профілактичного та реабілітаційного характеру громадянам. До таких господарюючих суб'єктів належать санаторно-курортні та оздоровчі заклади, реабілітаційні установи громадських організацій інвалідів, а також державні і комунальні дитячі санаторно-курортні заклади та заклади оздоровлення і відпочинку.

Землі оздоровчого призначення можуть використовуватися також на праві власності і можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності, порядок їх використання визначається законом. Відповідно до ст. 162 ЗКУ землі оздоровчого призначення визнаються об'єктом охорони, щодо яких

повинен бути забезпечений особливий режим використання. Так, відповідно до ч. 2 ст. 13 Закону «Про курорти» порядок використання земельних ділянок курортів визначається проектом організації використання території та генеральним планом забудови курорту, з дотриманням вимог курортного законодавства щодо встановлення меж зон санітарної охорони.

Курортне законодавство визначає і регулює можливі види використання територій курортів. Відповідно до ст. 12 Закону «Про курорти» території курортів використовуються для забудови згідно з затвердженими у встановленому порядку генеральними планами курортів та іншою містобудівною документацією. На курортних територіях дозволяється будівництво лише тих об'єктів, функціонування яких безпосередньо пов'язане із задоволенням потреб відпочиваючих та місцевого населення (потреби курортного та житлового будівництва), а будівництво нових і розширення діючих підприємств, діяльність яких не пов'язана з курортною справою, або таких, що можуть негативно вплинути за якість природних лікувальних ресурсів і факторів, є забороненим.

Планування розвитку курортів і ведення курортного будівництва здійснюється згідно з довгостроковими комплексними і цільовими державними та місцевими програмами. Основою для розроблення таких програм є дані кадастру природних лікувальних ресурсів, об'єктивні показники ефективності лікувально-оздоровчих і профілактичних заходів, результати спеціальних наукових досліджень і проектних робіт, а також фінансово-економічні показники діяльності курортів. Правовим підґрунтям для розроблення містобудівної документації щодо дозволеного будівництва на території курортів є норми законів України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року¹, «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року², «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 року³ та інших нормативно-правових актів. Розроблена містобудівна документація щодо забудови курортів є об'єктом державної екологічної та санітарно-гігієнічної експертизи.

¹ Про основи містобудування: Закон України від 16 листоп. 1992 р. № 2780-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 52. Ст. 683.

² Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 34. Ст. 343.

³ Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21 берез. 1991 р. № 875-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 21. Ст. 252.

На землях оздоровчого призначення суб'єкти господарювання з метою надання послуг лікувального та реабілітаційно-профілактичного характеру можуть використовувати спеціально визначені природні території, що мають природні лікувальні ресурси та фактори. Виявлення таких ресурсів здійснюється шляхом проведення комплексних медико-біологічних, кліматологічних, геолого-гідрологічних, курортологічних та інших дослідницьких робіт. Серед комплексу дослідницьких робіт особливої уваги заслуговує такий різновид дослідницьких робіт, як медико-біологічна оцінка якості та цінності природних лікувальних ресурсів. Медико-біологічна оцінка — це науково-експериментальне обґрунтування ефективності та безпечності природних лікувальних ресурсів та можливості їхнього використання з лікувально-оздоровчою метою.

Медико-біологічна оцінка якості та цінності природних лікувальних ресурсів та визначення методів їх використання здійснюються центральним органом виконавчої влади з охорони здоров'я на підставі вищевказаних дослідницьких робіт у відповідності з однойменним Порядком виконання таких робіт, затвердженим наказом Міністерства охорони здоров'я України № 243 від 2 червня 2003 року¹. Вказаний порядок визначає послідовність та етапи проведення медико-біологічної оцінки якості та цінності природних лікувальних ресурсів та умови видачі медичного (бальнеологічного) висновку за результатами проведених дослідницьких робіт. Медичний (бальнеологічний) висновок є документом, який видається на підставі комплексних медико-біологічних та інших спеціальних досліджень складу та властивостей природних лікувальних ресурсів щодо можливості використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань. Цей документ регламентує якість природних лікувальних ресурсів, а також кондиційний склад корисних для людини компонентів.

Визначені за результатами геологорозвідувальних робіт експлуатаційні запаси родовищ лікувальних підземних мінеральних вод, лікувальних грязей та інших корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів, затверджуються та вносяться до Державного фонду родовищ корисних копалин України і передаються для використання за призначенням відповід-

¹ Про затвердження Порядку здійснення медико-біологічної оцінки якості та цінності природних лікувальних ресурсів, визначення методів їх використання: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 2 черв. 2003 р. № 243 // Офіційний вісник України. 2003. № 36. Ст. 1970.

но до законодавства. Якість лікувальних грязей для визначення перспективності їх використання оцінюється за комплексом фізико-хімічних, токсикологічних, радіологічних та мікробіологічних показників. Природні території, на яких виявлені запаси природних лікувальних ресурсів, включаються до земель оздоровчого призначення.

Виявлені родовища природних лікувальних ресурсів можуть використовуватися юридичними та фізичними особами виключно з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань. Проте такий різновид природних лікувальних ресурсів, як підземні лікувальні мінеральні води, може використовуватися і для промислового розливу. Порядок надання у користування таких родовищ визначається Кодексом України про надра та іншими актами законодавства. Надання природних лікувальних ресурсів у користування здійснюється за плату.

Родовища корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів, можуть надаватися суб'єктам господарювання для їх розробки. Відповідно до ст. 19 Закону «Про курорти» правовстановлюючим документом для розробки родовищ корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів, є спеціальний дозвіл на користування надрами, в якому зазначаються обсяги на їх видобування. Допустимі обсяги добування природних лікувальних ресурсів затверджуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Вказаний орган також затверджує і квоти щодо підготовки, переробки та використання таких природних лікувальних ресурсів.

Організація лікування на землях оздоровчого призначення спрямовується на забезпечення громадян природними лікувальними ресурсами і здійснюється відповідно до науково обґрунтованих методик, що розробляються для кожного виду (типу) природних лікувальних ресурсів і затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я. Організацію обслуговування на курортах і надання послуг лікувального, профілактичного та реабілітаційного характеру здійснюють санаторно-курортні заклади різних форм власності з метою забезпечення умов для повноцінного оздоровлення та лікування людей.

Використання земель оздоровчого призначення пов'язане із застосуванням обмежень прав на землі, які встановлюються в межах зон з особливими умовами землекористування. Одним із

видів обмежень прав на земельну ділянку, визначених ЗКУ, є заборона на провадження окремих видів діяльності. Цей вид обмежень набув широкого застосування у механізмі правового забезпечення раціонального використання земель оздоровчого призначення¹. Відповідно до ч. 1 ст. 48 ЗКУ, на землях оздоровчого призначення забороняється діяльність, яка суперечить їх цільовому призначенню або може негативно вплинути на стан природних лікувальних властивостей цих земель. З метою забезпечення збереження природних властивостей лікувальних ресурсів, запобігання забрудненню, пошкодженню та передчасному їх виснаженню встановлюється округ санітарної охорони, який за контуром збігається з територією курорту.

12.4. Правовий режим округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони земель оздоровчого призначення

Специфічним заходом збереження природних територій курортів і їх природних лікувальних ресурсів є встановлення округів санітарної (гірничо-санітарної) охорони. Округ санітарної охорони курорту встановлюється для забезпечення раціонального та ефективного використання природних лікувальних ресурсів, збереження їх лікувальних якостей, запобігання забрудненню та передчасному виснаженню. Відповідно до ст. 28 Закону «Про курорти», округ санітарної охорони — це територія земної поверхні, зовнішній контур якої збігається з межею курорту. В межах цієї території забороняються будь-які роботи, що призводять до забруднення ґрунту, повітря, води, завдають шкоди лісу, іншим зеленим насадженням, сприяють розвитку ерозійних процесів і негативно впливають на природні лікувальні ресурси, санітарний та екологічний стан природних територій курортів.

Для курортів, які використовують родовища корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів (підземні мінеральні води, лікувальні грязі тощо), встановлюються округи гірничо-санітарної охорони. При використанні декількома курортами пов'язаних між собою родовищ мінеральних вод, лікувальних грязей, суміжних пляжів та інших природних лікувальних ресурсів для них може бути встановлено єдиний округ сані-

¹ Петлюк Ю. С. Особливості використання земель оздоровчого призначення // Підприємництво, господарство і право. 2008. № 5. С. 95.

тарної охорони. Округ санітарної охорони, відповідно до ст. 30 Закону «Про курорти», поділяється на три зони: суворого режиму, обмежень та спостережень. Встановлення меж зон санітарної охорони здійснюється в порядку розроблення проектів землеустрою.

Перша зона — зона суворого режиму охоплює місця виходу на поверхню мінеральних вод, території, на яких розташовані родовища лікувальних грязей, мінеральні озера, лимани, вода яких використовується для лікування, пляжі, а також бережну смугу моря і прилеглу до пляжів територію шириною не менш як 100 метрів.

На території зони суворого режиму забороняється: користування надрами, не пов'язане з використанням природних лікувальних ресурсів, розорювання земель, провадження будь-якої господарської діяльності, а також інші дії, що впливають або можуть вплинути на розвиток небезпечних геологічних процесів, на природні лікувальні фактори курорту та його екологічний баланс; прокладення кабелів, у тому числі підземних кабелів високої напруги, трубопроводів, інших комунікацій; спорудження будь-яких будівель та інших об'єктів, не пов'язаних з експлуатаційним режимом та охороною природних і лікувальних факторів курорту; скидання дренажно-скидних та стічних вод; влаштування стоянок автомобілів, пунктів їх обслуговування (ремонт, миття тощо); влаштування вигребів (накопичувачів) стічних вод, полігонів рідких і твердих відходів, полів фільтрації та інших споруд для приймання та знешкодження стічних вод і рідких відходів, а також кладовищ і скотомогильників; проїзд автотранспорту, не пов'язаний з обслуговуванням цієї території, використанням родовищ лікувальних ресурсів або природоохоронною діяльністю; постійне і тимчасове проживання громадян (крім осіб, які безпосередньо забезпечують використання лікувальних факторів). Однак закон дозволяє на цій території здійснювати діяльність, пов'язану з використанням природних лікувальних факторів, на підставі науково обґрунтованих висновків і результатів державної санітарно-гігієнічної та екологічної експертизи виконувати берегоукріплювальні, протизсувні, протиобвальні, протикарстові та протиерозійні роботи, будувати хвилерізи, буни та інші гідротехнічні споруди, а також влаштовувати причали.

Друга зона — зона обмежень охоплює: територію, з якої відбувається стік поверхневих і ґрунтових вод до місця виходу на поверхню мінеральних вод або до родовища лікувальних грязей,

до мінеральних озер та лиманів, місць неглибокої циркуляції мінеральних та прісних вод, які формують мінеральні джерела; природні та штучні сховища мінеральних вод і лікувальних грязей; територію, на якій знаходяться санаторно-курортні заклади та заклади відпочинку і яка призначена для будівництва таких закладів; парки, ліси та інші зелені насадження, використання яких без дотримання вимог природоохоронного законодавства та правил, передбачених для округу санітарної охорони курорту, може призвести до погіршення природних і лікувальних факторів курорту.

Забороненими на території зони обмежень є: будівництво об'єктів і споруд, не пов'язаних з безпосереднім задоволенням потреб місцевого населення та громадян, які прибувають на курорт; проведення гірничих та інших видів робіт, не пов'язаних з безпосереднім упорядкуванням території; спорудження поглинаючих колодязів, створення полів підземної фільтрації; забруднення поверхневих водойм під час здійснення будь-яких видів робіт; влаштування звалищ, гноєсховищ, кладовищ, скотомогильників, а також накопичувачів рідких і твердих відходів виробництва, інших відходів, що призводять до забруднення водойм, ґрунту, ґрунтових вод, повітря; розміщення складів пестицидів і мінеральних добрив; здійснення промислової вирубки зелених насаджень, а також будь-яке інше використання земельних ділянок і водойм, що може призвести до погіршення їх природних і лікувальних факторів; скидання у водні об'єкти сміття, стічних, підсланевих і баластних вод, витікання таких вод та інших речовин з транспортних (плавучих) засобів і трубопроводів.

Законом пред'являються суворі вимоги щодо облаштування багатоквартирних будинків, територій тваринницьких ферм у межах другої зони. Так, всі будинки повинні мати водопровід та каналізацію, а території тваринницьких ферм повинні бути заасфальтованими і по периметру огороженими та обладнаними водовідвідними канавами з водонепроникними відстійниками для поверхневих вод. При в'їзді на територію ферм повинні бути споруджені капітальні санпропускники з дезінфекційними бар'єрами.

Третя зона — зона спостережень охоплює всю сферу формування і споживання гідромінеральних ресурсів, лісові насадження навколо курорту, а також території, господарське використання яких без дотримання встановлених для округу санітарної охорони курорту правил може несприятливо впливати на гідрогео-

логічний режим родовищ мінеральних вод і лікувальних грязей, ландшафтно-кліматичні умови курорту, на його природні та лікувальні фактори.

На території зони спостережень забороняється: будівництво підприємств, установ і організацій, діяльність яких може негативно впливати на ландшафтно-кліматичні умови, стан повітря, ґрунту та вод курорту; спуск на рельєф неочищених промислових та побутових стічних вод, проведення вирубок зелених насаджень (крім санітарних рубок). Зона спостережень є водночас межею округу санітарної охорони курорту, і на її території дозволяється проведення видів робіт, які не впливатимуть негативно на лікувальні та природні фактори курорту, не погіршуватимуть його ландшафтно-кліматичних, екологічних і санітарно-гігієнічних умов.

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

13.1. Поняття і склад земель рекреаційного призначення

Термін «рекреація» являє собою сукупність етимологічних значень: *rescreatio* (лат.) — відновлення; *rescreation* (фр.) — розвага, відпочинок, зміна дій, яка виключає трудову діяльність і характеризує простір, пов'язаний з цими діями. Поняття «рекреація» характеризує не тільки процес і заходи щодо відновлення сил людини, але і той простір, в якому це відбувається. Таким чином, рекреація — це процес відновлення фізичних, духовних і нервово-психічних сил людини, який забезпечується системою заходів і здійснюється у вільний від роботи час на спеціалізованих територіях¹.

Усі регіони України характеризуються сприятливими природно-кліматичними умовами та наявністю різноманітних рекреаційних ресурсів². Україна як держава, розташована в центрі Європи, з багатими природними ресурсами та самобутньою історико-культурною спадщиною має всі передумови для сталого розвитку економіки за рахунок надходжень від сфери туризму. Потенційні туристичні можливості України безмежні³. Станом на 1 вересня 2011 року загальна площа земель рекреаційного призначення на території України становить 420,7 тис. гектарів. Найбільші площі земель рекреаційного призначення знаходяться

¹ Фоменко Н. В. Рекреаційні ресурси та курортологія: навч. посіб. Київ: Центр навч. літ., 2007. С. 5.

² Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385 // Офіційний вісник України. 2014. № 70. Ст. 1966.

³ Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Розвиток туристичної індустрії як інструмент економічного розвитку та інвестиційної привабливості України»: постановою Верховної Ради України від 13 лип. 2016 р. № 1460-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 33. Ст. 580.

в Автономній Республіці Крим, Івано-Франківській, Луганській і Черкаській областях та місті Києві. Із загальної площі земель рекреаційного призначення 35,8 тис. гектарів використовуються відповідно до правостановлюючих документів на земельні ділянки, що становить 8,5 відсотка¹.

У ст. 50 Земельного кодексу землі рекреаційного призначення визначено як землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів. Варто зазначити, що Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» ділянки суші і водного простору, призначені для організованого масового відпочинку населення і туризму, називає «рекреаційними зонами» (ч. 1 ст. 63).

У законодавстві ми можемо зустріти визначення «рекреації» на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду України — це відновлення за межами постійного місця проживання у визначених згідно із законодавством місцях природно-заповідних територій та об'єктів розумових, духовних і фізичних сил людини, що здійснюється шляхом загальнооздоровчого, культурно-пізнавального відпочинку, туризму, оздоровлення, любительського та спортивного рибальства, полювання тощо².

«Відпочинок» у літературі визначається як проведення часу, метою якого є відновлення нормального стану організму³. У законодавстві міститься визначення поняття «відпочинок» стосовно дітей у Законі України «Про оздоровлення та відпочинок дітей» від 4 вересня 2008 року⁴ — це комплекс спеціальних заходів соціального, виховного, медичного, гігієнічного, спортивного характеру, що забезпечують організацію дозвілля дітей, відновлення фізичних і психічних функцій дитячого організму, сприяють розвитку духовності та соціальної активності дітей, що здійсню-

¹ Інформація про земельні ділянки рекреаційного призначення: від 14 верес. 2015 р. / Держ. служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <http://land.gov.ua/info/informatsiia-pro-zemelni-dilianky-rekreatsiinohopryznachennia>.

² Про затвердження Положення про рекреаційну діяльність у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 22 черв. 2009 р. № 330 // Офіційний вісник України. 2009. № 57. Ст. 1997.

³ Олексієнко Я. І., Верещагіна О. П., Шахматов В. А., Байда О. Г. Оптимізація навчально-оздоровчого процесу з фізичного виховання у вищих навчальних закладах: навч.-метод. посіб. Черкаси: Черкас. нац. ун-т ім. Богдана Хмельницького, 2016. С. 49.

⁴ Про оздоровлення та відпочинок дітей: Закон України від 4 верес. 2008 р. № 375-VI // Відомості Верховної Ради України. 2008. № 45. Ст. 313.

ються в дитячому закладі оздоровлення та відпочинку протягом відпочинкової зміни.

Закон України «Про туризм» у редакції від 18 листопада 2003 року¹ визначає «туризм» як тимчасовий виїзд особи з місця проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці, куди особа від'їжджає.

Визначення «спортивних заходів» містить Закон України «Про фізичну культуру і спорт» у редакції від 17 листопада 2009 року² — це спортивні змагання та/або навчально-тренувальні збори. При цьому цей Закон визначає, що спортивне змагання — це захід, що проводиться організатором спортивних заходів з метою порівняння досягнень спортсменів та визначення переможців відповідно до правил спортивних змагань з видів спорту та затвердженого організатором спортивних заходів положення (регламенту) про ці змагання, що відповідає визначенням центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту, вимогам; а навчально-тренувальні збори — це спортивні заходи, що здійснюються організаторами спортивних заходів для підготовки спортсменів до участі у спортивних змаганнях.

Визначення земель рекреаційного призначення, наведене у ст. 50 Земельного кодексу України, є недосконалим, адже використовуватись для організації відпочинку населення, туризму і проведення спортивних заходів можуть землі будь-якої категорії, що, проте, не означає їх належність до земель рекреаційного призначення. Зокрема, землі сільськогосподарського призначення можуть використовуватися для організації сільського туризму; на землях житлової та громадської забудови можуть розміщуватися стадіони, спортивні комплекси, театри, музеї та інші рекреаційні об'єкти; землі природно-заповідного фонду і землі оздоровчого призначення можуть використовуватися в рекреаційних цілях; землі історико-культурного призначення можуть використовуватися для туристичних потреб; землі лісгосподарського призначення також можуть використовуватися для рекреаційних потреб; можливим є використання для рекреації земель водного фонду тощо³.

¹ Про туризм: Закон України в ред. від 18 листоп. 2003 р. № 1282-IV // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 13. Ст. 180.

² Про фізичну культуру і спорт: Закон України у ред. від 17 листоп. 2009 р. № 1724-VI // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 7. Ст. 50.

³ Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. Вид. 2-ге, допов. і перероб. Київ: Істина, 2009. С. 369.

Тому важливим є звернення до ст. 51 Земельного кодексу України, що визначає склад земель рекреаційного призначення — до них належать земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, маркованих трас, земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, об'єктів фізичної культури і спорту, туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристичних станцій, дитячих та спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації.

Не всі з перелічених об'єктів мають визначення, закріплене у нормативно-правових актах. Однак «зелені насадження» визначаються у законодавстві як деревна, чагарникова, квіткова та трав'яна рослинність природного і штучного походження на визначеній території населеного пункту¹. Також у ньому міститься визначення поняття «комплексна зелена зона» — сукупність міських і приміських насаджень, межі якої наносяться на картографічні матеріали органами архітектури (на генеральні плани, схеми та проекти районного планування), лісгосподарськими органами (на плани лісонасаджень), місцевими органами самоврядування. При цьому «приміська зелена зона» — територія за межами міської зони, зайнята лісами, лісопарками та іншими озелененими територіями, яка виконує захисні і санітарно-гігієнічні функції і є місцями відпочинку населення. «Землі зеленої зони міста» у ГОСТ 26640-85 Землі. Терміни та визначення² визначаються як землі, виділені в установленому порядку за межами міста, зайняті лісами, лісопарками та зеленими насадженнями, які виконують захисні та санітарно-гігієнічні функції і є місцем відпочинку населення.

Номенклатура структурних елементів території комплексної зеленої зони міста міститься у Додатку 5.1 до ДБН 360-92** Містобудування. Планування і забудова міських і сільських по-

¹ Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України: наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10 квіт. 2006 р. № 105 // Офіційний вісник України. 2006. № 31. Ст. 2276.

² Землі. Термины и определения: ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84). Взамен ГОСТ 17.5.1.05-80. [Дата введення 1987-01-01]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v3453400-85>.

селень¹. Зокрема, на території міста та на території забудови до структурних елементів входять: ландшафтно-рекреаційні території, що поділяються на загальноміські (міські сади і парки, спеціалізовані парки — дитячі, спортивні, виставкові, зоологічні та ін., ботанічні сади, сквери, бульвари) та житлових районів (парки і сади житлових районів і міжквартальні сквери, бульвари, пішохідні зв'язки); вулиці, дороги, площі (ділянки зеленого будівництва і господарства швидкісних доріг, магістральних вулиць і доріг, вулиць місцевого призначення, обсадження площ, ділянки зеленого будівництва і господарства транспортних розв'язок і автостоянок); житлові квартали (ділянки зеленого будівництва і господарства у житлових кварталах і мікрорайонах без споруд, проїздів, майданчиків і фізкультурних майданчиків); промислові території, санітарно-захисні зони (ділянки зеленого будівництва і господарства на промислових, комунально-складських територіях, санітарно-захисні зони); а також інші території (ділянки зеленого будівництва і господарства установ і підприємств обслуговування (дитячі дошкільні установи, загальноосвітні школи, навчальні заклади, установи охорони здоров'я, будинки-інтернати для старих та інвалідів, фізкультурні і спортивні споруди, установи культури й мистецтва, підприємства торгівлі, громадського харчування й побутового обслуговування, організації та установи управління, фінансування і підприємства зв'язку, НДІ, установи комунального господарства (кладовищ, крематоріїв, квітникарських господарств), ліній високовольтної передачі, лісомеліоративних насаджень, непридатних земель тощо). Також на території міста, однак на території за межами забудови у межах міста, до структурних елементів входять: ландшафтно-рекреаційні території (лісопарки, лугопарки, гідропарки); міські ліси (лісові масиви у місті); інші території (ділянки зеленого будівництва і господарства санаторно-оздоровчих установ, спортивних пристроїв, кемпінгів, будинків для старих, смуг відведення автомобільних доріг і залізниць тощо).

До структурних елементів відносять і території за межами міста у межах зеленої зони: ліси (усі види лісів, у тому числі лісопаркова частина, лісогосподарська частина); автомобільні дороги (ділянки зеленого будівництва і господарства уздовж смуг

¹ ДБН 360-92** Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень: затв. наказом Держкоммістобудування від 17 квіт. 1992 р. № 44. URL: <http://kga.gov.ua/files/doc/normy-derjavny-dbn/Mistobuduvannja-Planuvannja-i-zabudova-miskyh-i-silskyh-poselen-DBN-360-92.pdf>.

відчуження); залізниці (ділянки зеленого будівництва і господарства уздовж смуг відчуження); приміські населені пункти (усі об'єкти і ділянки зеленого будівництва і господарства міста або смт, якщо вони не є окремим самостійним об'єктом); промислові території, санітарно-захисні зони (ділянки зеленого будівництва і господарства на промислових, комунальних підприємствах, складах і санітарно-захисні зони); установи відпочинку, туризму, спорту (ділянки зеленого будівництва і господарства на територіях санаторіїв, будинків відпочинку, пансіонатів, туристських баз, позашкільних таборів, спортивних баз); позахисні смуги (ділянки зелених насаджень, які створюються для захисту полів); сади і виноградники приміських господарств (території плодкових культур, виноградників, ягідників, шовковиці, хмільників); сади і виноградники колективів підприємств та установ (території садів і виноградників, які належать підприємствам та установам). Також до структурних елементів відносять неозеленювані території: водойми (річки, озера, ставки, водосховища, канали, крім тих, які увійшли в об'єкти і ділянки зеленого будівництва і господарства); інші території (непридатні землі, непридатні для озеленення землі спецпризначення).

«Екологічну (еколого-освітню) стежку» у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України визначено як спеціальний маршрут, який створюється з метою організації еколого-освітньої роботи шляхом демонстрації природних, естетичних а також культурних цінностей¹.

Разом з тим наявність об'єкта, переліченого у ст. 51 Земельного кодексу, на певній земельній ділянці ще не означає належність цієї земельної ділянки до категорії земель рекреаційного призначення. Вказана норма вступає у конкуренцію з іншими нормами Земельного кодексу, які передбачають віднесення земельних ділянок, на яких розміщені зазначені об'єкти, до земель інших категорій². Наприклад, згідно з ст. 43 Земельного кодексу України, землі природно-заповідного фонду — це ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано

¹ Про затвердження Положення про рекреаційну діяльність у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 22 черв. 2009 р. № 330 // Офіційний вісник України. 2009. № 57. С. 1997.

² Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. Вид. 2-ге, допов. і перероб. Київ: Істина, 2009. С. 370.

статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду. При цьому ст. 18 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 року¹ передбачає розміщення об'єктів рекреації у межах зони антропогенних ландшафтів біосферних заповідників, а ст. 21 зазначеного Закону передбачає розміщення у зоні стаціонарної рекреації розміщення готелів, мотелів, кемпінгів, інших об'єктів, перелічених у ст. 51 Земельного кодексу України. Чинне законодавство не передбачає пріоритету земель рекреаційного призначення над іншими категоріями земель.

Відповідно до ч. 1 ст. 20 Земельного кодексу України, віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Зміна цільового призначення земельних ділянок здійснюється за проектами землеустрою щодо їх відведення.

Отже, землі рекреаційного призначення можна визначити як землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів і віднесені до цієї категорії земель в установленому законом порядку.

13.2. Загальний правовий режим земель рекреаційного призначення

Правовий режим земель рекреаційного призначення являє собою порядок поведінки суб'єктів правовідносин з приводу їх використання. Він установлюється крім земельного законодавства також і законодавством про рекреаційні зони, про туризм, про фізичну культуру і спорт, про вільні економічні зони рекреаційного типу тощо. Правовий режим конкретної земельної ділянки рекреаційного призначення характеризується пірамідальним накладенням трьох складових: загальних вимог законодавства до всіх земель цієї категорії (загальний правовий режим земель рекреаційного призначення); спеціальних вимог законодавства для певного виду земель рекреаційного призначення (спеціальний правовий режим земель рекреаційного призначення); вимог,

¹ Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 черв. 1992 р. № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 34. Ст. 502.

передбачених відповідним проектом землеустрою для конкретної земельної ділянки рекреаційного призначення¹.

У ст. 52 Земельного кодексу закріплено, що землі рекреаційного призначення можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. На землях рекреаційного призначення забороняється діяльність, що перешкоджає або може перешкоджати використанню їх за призначенням, а також негативно впливає або може вплинути на природний стан цих земель. Порядок використання земель рекреаційного призначення визначається законом. Однак закону, що визначав би порядок використання земель рекреаційного призначення, на сьогодні в Україні не прийнято. Саме тому правовий режим таких земель визначається низкою нормативно-правових актів.

Відповідно до ст. 162 Земельного кодексу України, охорона земель серед іншого спрямована на забезпечення особливого режиму використання земель рекреаційного призначення. Закон України «Про охорону земель» у ст. 50 передбачає, що охорона земель рекреаційного призначення здійснюється шляхом включення цих земель до складу екологічної мережі, обмеження їх вилучення (викупу) для інших потреб та обмеження антропогенного впливу на такі землі.

Згідно з п. д ст. 5 Закону України «Про екологічну мережу» землі рекреаційного призначення, які використовуються для організації масового відпочинку населення і туризму та проведення спортивних заходів, включаються до складових структурних елементів екомережі. Частина 1 ст. 6 цього Закону закріплює, що включення територій та об'єктів до переліку територій та об'єктів екомережі не призводить до зміни форми власності і категорії земель на відповідні земельні ділянки та інші природні ресурси, їх власника чи користувача. При цьому екомережа розглядається як одна з найважливіших передумов забезпечення сталого, екологічно збалансованого розвитку, охорони навколишнього природного середовища, задоволення сучасних та перспективних інтересів суспільства.

Планування і забудова територій, відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», передбачає визначення і раціональне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів,

¹ Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. Вид. 2-ге, допов. і перероб. Київ: Істина, 2009. С. 375—376.

а також збереження, створення та відновлення рекреаційних територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень.

При виділенні території промислових зон на підставі загального функціонального зонування міста треба враховувати ефективність їх зв'язків із сільбищними, рекреаційними та іншими територіями. У міських і сільських поселеннях слід передбачати, як правило, безперервну систему озеленених територій та інших відкритих просторів, які у поєднанні із замиськими повинні формувати комплексну зелену зону. Рекомендована питома вага озеленених територій різного призначення в межах забудови міст (рівень озеленення території забудови), наприклад, для міських парків складає 65—80 %, дитячих парків — 40—55 %, спортивних парків — 15—30 %, скверів — 75—85 %; озеленені території обмеженого користування житлових районів мають бути не менше 25 %, для спортивних пристроїв і споруд 30—50 %. У структурі озеленених територій загального користування великі парки, парки площею понад 100 га і лісопарки площею 500 га і більше повинні становити не менше 10 %.

На ландшафтно-рекреаційних територіях міст (внутрішньоміські), приміських зон (замиські), у системах розселення (міжселищні) слід передбачати розміщення зон відпочинку. Розміри територій зон короткочасного відпочинку слід приймати з розрахунку 500—1000 м² на 1 відвідувача, у тому числі та частина, яка інтенсивно використовується для активних видів відпочинку, повинна становити не менше 100 м² на 1 відвідувача. При розміщенні установ і підприємств обслуговування у зонах короткочасного відпочинку слід формувати громадські центри. У такому центрі площа фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд має бути 2—4 %, пляжу і пристроїв для відпочинку на воді — 4—8 %, майданчиків відпочинку дорослих — 75—85 %, майданчиків відпочинку дітей — 3—6 %.

У найбільш загальному вигляді перелік заборон на території рекреаційних зон відображено у ч. 2 ст. 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». На території рекреаційних зон забороняються: господарська та інша діяльність, що негативно впливає на навколишнє природне середовище або може перешкодити використанню їх за цільовим призначенням; зміни природного ландшафту та проведення інших дій, що суперечать використанню цих зон за прямим призначенням. При цьому зазначається, що режим використання цих територій

визначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами відповідно до законодавства України.

Чинним законодавством передбачені також окремі вимоги щодо діяльності на землях рекреаційного призначення: на таких землях не допускається застосування осадів стічних вод, несанкціоноване скидання і розміщення відходів (ч. 2 ст. 39 і ч. 3 ст. 46 Закону України «Про охорону земель»); підприємства, установи, організації та громадяни при здійсненні своєї діяльності зобов'язані вживати необхідних заходів щодо запобігання та усунення причин забруднення атмосферного повітря, фізичного впливу на атмосферу в рекреаційних зонах (ч. 2 ст. 19 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року¹); проекти на проведення геологорозвідувальних робіт на землях рекреаційного призначення підлягають обов'язковій екологічній експертизі (ч. 2 ст. 45 Закону України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 року²); для рекреаційних районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря, здійснюються обмеження в'їзду у рекреаційні зони автомобільного транспорту та інших транспортних засобів та установок (ч. 2 ст. 6 та ч. 1 ст. 17 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» у редакції від 21 червня 2001 року³); у разі, коли територія (акваторія) віднесена до рекреаційної території, забороняється скидання зворотних вод у внутрішні морські води і територіальне море України (п. 11 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення» у редакції від 29 березня 2002 року № 431⁴). Особливістю є також те, що, згідно з ч. 9 ст. 149 Земельного кодексу України, земельні ділянки рекреаційного призначення державної власності, які перебувають у постійному користуванні, для суспільних та інших потреб вилучає Кабінет Міністрів України.

¹ Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лют. 1994 р. № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 27. Ст. 218.

² Про нафту і газ: Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2665-III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 50. Ст. 262.

³ Про охорону атмосферного повітря: Закон України у ред. від 21 черв. 2001 р. № 2556-III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 252.

⁴ Про затвердження Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення: постанова Кабінету Міністрів України від 29 лют. 1996 р. № 269 у ред. постанови Кабінету Міністрів України від 29 берез. 2002 р. № 431 // Офіційний вісник України. 2002. № 14. Ст. 741.

Встановлення на місцевості меж територій рекреаційного призначення здійснюється відповідно до Закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року¹. У ст. 47 вказаного Закону врегульовані питання щодо проектів землеустрою стосовно організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів. Метою розроблення таких проектів є: збереження природного різноманіття ландшафтів, охорони довкілля, підтримання екологічного балансу; створення місць для організованого лікування та оздоровлення людей, масового відпочинку і туризму; створення приміських зелених зон, збереження і використання об'єктів культурної спадщини; проведення науково-дослідних робіт; встановлення меж водоохоронних зон та прибережних захисних смуг; визначення в натурі (на місцевості) меж охоронних зон та інших обмежень у використанні земель, встановлених законами та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, а також інформування про такі обмеження землевласників, землекористувачів, інших осіб.

Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій рекреаційного призначення, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів визначають місце розташування і розміри земельних ділянок, власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі орендарів, межі територій рекреаційного призначення, а також встановлюють режим використання та охорони їх територій. Такі проекти розробляються на підставі укладених договорів між замовниками документації із землеустрою та її розробниками. Вони включають: завдання на складання проекту землеустрою; пояснювальну записку; характеристику території із встановленням режиму використання земель рекреаційного призначення, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів; довідку, що містить узагальнену інформацію про землі (території); матеріали геодезичних вишукувань та землевпорядного проектування; у межах населеного пункту — копію графічної частини генерального плану населеного пункту (за наявності), а за межами населеного пункту — копію відповідної містобудівної документації (за наявності) і копію рішення про затвердження такої документації; інформацію про

¹ Про землеустрій: Закон України від 22 трав. 2003 р. № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 36. Ст. 282.

перспективний стан використання та охорони земель у межах адміністративно-територіальної одиниці, яка є складовою схеми землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель відповідної адміністративно-територіальної одиниці (за наявності); план організації території з відображенням угідь, землевласників і землекористувачів, у тому числі земельних ділянок, щодо яких встановлені обмеження у використанні; план меж земельних ділянок, що включаються до території рекреаційного призначення, меж обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів без їх вилучення у землевласників та землекористувачів; креслення перенесення в натуру (на місцевість) меж території рекреаційного призначення, меж обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів; акт перенесення в натуру (на місцевість) меж території рекреаційного призначення, меж обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів у натурі (на місцевості); перелік обмежень у використанні земельних ділянок; матеріали погодження проекту землеустрою.

У ч. 3 ст. 186 Земельного кодексу передбачені особливості погодження і затвердження документації із землеустрою щодо територій рекреаційного призначення. Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій рекреаційного призначення погоджуються в обов'язковому порядку територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, та структурним підрозділом відповідної районної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації у сфері містобудування та архітектури, а якщо місто не входить до території певного району — виконавчим органом відповідної міської ради у сфері містобудування та архітектури, а також центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Такі проекти погоджуються з власниками, користувачами земельних ділянок, які включаються до території рекреаційного призначення. Також вони затверджуються їх замовниками.

Межі територій рекреаційного призначення встановлюються і по суходолу, і по водному простору. Рішення про затвердження проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій рекреаційного призначення одночасно є рішенням про встановлення меж таких територій. З метою вдосконалень у галузі туризму та рекреації в Основних засадах (стратегії) державної

екологічної політики України на період до 2020 року, затверджених Законом України від 21 грудня 2010 року¹, передбачене завдання щодо впровадження систем екологічного управління та посилення державного екологічного контролю за об'єктами туристичного, рекреаційного призначення та готельно-ресторанного бізнесу, розвиток екологічного туризму та екологічно орієнтованої рекреації.

Законом України «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 року² закріплюються положення, спрямовані на визначення пріоритетів та концептуальних вирішень планування і використання території країни. Зокрема, з метою забезпечення ефективного використання територій із значним рекреаційним потенціалом (приміські зони міст Києва, Харкова, Дніпропетровська, Кримське узбережжя Чорного моря, Закарпатська область, заплави річки Сіверський Донець, курорти Бердянськ, Трускавець, гирла річок Дніпро, Дунай, Дністер, Південний Буг; Полісся, Східні Карпати, узбережжя Азовського моря, район Чорноморського біосферного заповідника відповідно) передбачається їх розвиток за державної підтримки.

13.3. Спеціальні правові режими земель рекреаційного призначення

Окремі види земель рекреаційного призначення мають спеціальний правовий режим, оскільки регулюються поряд із загальними нормами законодавства про землі рекреаційного призначення також і спеціальними нормами законодавства щодо них. Специфічні правові режими земель рекреаційного призначення встановлені, зокрема, для зелених зон і зелених насаджень населених пунктів; туристсько-оздоровчих об'єктів; дачних ділянок; земель вільних економічних зон туристсько-рекреаційного типу; земель, призначених для туристичної діяльності; земель, на яких розташовані об'єкти для проведення спортивних заходів³.

¹ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 26. Ст. 218.

² Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 7 лют. 2002 р. № 3059-III // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 30. Ст. 204.

³ Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. Вид. 2-ге, допов. і перероб. Київ: Істина, 2009. С. 381—382.

Спеціальний правовий режим зелених зон і зелених насаджень навколо населених пунктів. За номенклатурою структурних елементів території комплексної зеленої зони міста слід відносити такі основні структурні елементи території: ліси (усі види лісів, у тому числі лісопаркова частина, лісогосподарська частина); автомобільні дороги (ділянки зеленого будівництва і господарства уздовж смуг відчуження), залізниці (ділянки зеленого будівництва і господарства уздовж смуг відчуження), полезахисні смуги (ділянки зелених насаджень, які створюються для захисту полів), сади і виноградники приміських господарств (території плодкових культур, виноградників, ягідників, шовковиці, хмільників); промислові санітарно-захисні зони (ділянки зеленого будівництва і господарства на промислових, комунальних підприємствах, складах і санітарно-захисні зони); території приміських населених пунктів (усі об'єкти і ділянки зеленого будівництва і господарства міста або смт, якщо вони не є окремим самостійним об'єктом), установ відпочинку, туризму, спорту (ділянки зеленого будівництва і господарства на територіях санаторіїв, будинків відпочинку, пансіонатів, туристських баз, позашкільних таборів, спортивних баз), сади і виноградники колективів підприємств та установ (території садів і виноградників, які належать підприємствам та установам).

Порядок поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 року № 733¹, до рекреаційно-оздоровчих лісів відносить лісові ділянки, що виконують рекреаційну, санітарно-гігієнічну та оздоровчу функцію, використовуються для туризму, зайняття спортом, санаторно-курортного лікування та відпочинку населення і розташовані, зокрема, у лісах зелених зон навколо населених пунктів. Цим Порядком визначаються нормативи площі таких лісових ділянок навколо населених пунктів із чисельністю населення до 1 млн чоловік. Для населених пунктів із чисельністю населення понад 1 млн чоловік зазначені площі виділяються за індивідуальними проектами.

Визначення площ лісових ділянок здійснюється з урахуванням природних умов, наявності промислових об'єктів, лікувально-профілактичних та оздоровчих закладів (будинків відпочинку, пансіонатів, дитячих оздоровчих та спортивних таборів тощо), а також

¹ Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок: постанова Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2007 р. № 733 // Офіційний вісник України. 2007. № 37. Ст. 1483.

мість масового відпочинку населення. В залежності від санітарних і кліматичних умов площі лісів та зелених зон допускається збільшувати або зменшувати, але не більш як на 15 %.

До категорії захисних лісів відносяться лісові ділянки, що виконують функцію захисту навколишнього природного середовища та інженерних об'єктів від негативного впливу природних та антропогенних факторів, зокрема, лісові насадження лінійного типу, серед яких виділяються: полезахисні лісові смуги; лісові ділянки (смуги лісів), розташовані у смугах відведення залізниць та автомобільних доріг; лісові ділянки (смуги лісів), які прилягають до смуг відведення залізниць і виділяються з категорії експлуатаційних лісів на 500 метрів з кожного боку; лісові ділянки (смуги лісів), що прилягають до смуг відведення автомобільних доріг державного значення і виділяються з категорії експлуатаційних лісів шириною 250 метрів з кожного боку дороги тощо.

Санітарні правила в лісах України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України в редакції від 26 жовтня 2016 року № 756¹, містять сукупність норм щодо здійснення заходів з поліпшення санітарного стану лісів та санітарні вимоги, які встановлюються з метою охорони та захисту лісів під час ведення лісового господарства, використання лісових ресурсів та проведення робіт, не пов'язаних з веденням лісового господарства, підприємствами, установами, організаціями та громадянами.

Заходи з поліпшення санітарного стану лісів здійснюються власниками лісів, постійними лісокористувачами з метою оздоровлення насаджень у максимально стислі строки за умови недопущення негативного впливу на навколишнє природне середовище. Для поліпшення санітарного стану лісів здійснюються такі заходи: вибіркові санітарні рубки; суцільні санітарні рубки; ліквідація захаращеності; профілактика виникнення та поширення осередків шкідників і хвороб лісу, боротьба з ними та захист заготовленої деревини від шкідників і хвороб лісу (п. 2, 4 Санітарних правил).

Види, обсяги, строки, місце та особливості здійснення заходів з поліпшення санітарного стану лісів визначаються державними спеціалізованими лісозахисними підприємствами, органом виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Рес-

¹ Про затвердження Санітарних правил в лісах України: постанова Кабінету Міністрів України від 27 лип. 1995 р. № 555 в ред. постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовт. 2016 р. № 756 // Офіційний вісник України. 2016. № 87. Ст. 2839.

публіки Крим, територіальними органами Державного агентства лісових ресурсів України, а також власниками лісів, постійними лісокористувачами на основі погоджених відповідно до вимог Лісового кодексу України матеріалів лісовпорядкування, а також результатів оцінки санітарного стану лісових насаджень (п. 3 Санітарних правил).

Правила відтворення лісів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2007 року № 303¹, регулюють відносини щодо відтворення лісів, спрямовані на створення високопродуктивних та з високими захисними властивостями деревостанів шляхом розроблення і проведення комплексу лісівничих та агротехнічних заходів.

Відтворення лісів здійснюється постійними лісокористувачами і власниками лісів на лісових ділянках, що були вкриті лісовою рослинністю (зруби, згарища, рідколісся, насадження, що загинули, тощо), шляхом відновлення, а на землях, що раніше не були зайняті лісом, насамперед непридатних для використання в сільському господарстві або виділених для створення захисних лісових насаджень лінійного типу — лісорозведення. На лісових ділянках, зайнятих чагарниками, низькопродуктивними і малоцінними насадженнями, на яких можливе вирощування більш цінних та високопродуктивних деревостанів, відновлення лісів здійснюється шляхом реконструкції насаджень лісокультурними методами (п. 2, 3 Правил).

Відтворення лісів повинно здійснюватися з урахуванням екологічних, соціально-економічних та природно-кліматичних умов регіону і передбачати цільове вирощування: водоохоронних насаджень на берегах річок, навколо озер, водоймищ, у зонах відводу каналів; ґрунтозахисних насаджень у ярах, балках, на крутосхилах, луках, інших непридатних для використання в сільському господарстві землях, а також поєззахисних лісових смуг; захисних лісових насаджень у смугах відводу залізниць, автомобільних доріг тощо; рекреаційно-оздоровчих насаджень у зелених зонах населених пунктів, промислових об'єктів та в місцях масового відпочинку і оздоровлення населення (п. 7 Правил).

Відтворення лісів здійснюється за державними програмами і проектами, які передбачають застосування найбільш доцільних способів створення в найкоротші строки високопродуктивних

¹ Про затвердження Правил відтворення лісів: постанова Кабінету Міністрів України від 1 берез. 2007 р. № 303 // Офіційний вісник України. 2007. № 16. Ст. 589.

лісів з господарськоцінних деревних і чагарникових порід (п. 11 Правил). Єдині правила ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правила користування ними та охорони, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1994 року № 198¹, поширюються на автомобільні дороги, міські вулиці і дороги загального користування, залізничні переїзди (далі — дорожні об'єкти) в межах смуги їх відчуження та червоних ліній і є обов'язковими для їх власників або уповноважених ними органів, організацій, що здійснюють ремонт і утримання дорожніх об'єктів (далі — дорожньо-експлуатаційні організації) і користувачів.

Ремонт і утримання дорожніх об'єктів (крім залізничних переїздів), що перебувають у загальнодержавній власності, здійснюються дорожньо-експлуатаційними організаціями, які належать до сфери управління Укравтодору, а тих, що перебувають у комунальній власності, — відповідними комунальними дорожньо-експлуатаційними організаціями. Ремонт і утримання залізничних переїздів у межах смуги відчуження залізниць здійснюються власниками залізничної колії або уповноваженими ними органами (п. 2, 3 Правил).

Користувачами дорожніх об'єктів є учасники дорожнього руху, власники та користувачі земельних ділянок, які знаходяться в межах смуги відчуження автомобільних (позаміських) доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг, а також власники (користувачі) малих архітектурних форм для провадження підприємницької діяльності, рекламних засобів та інженерних комунікацій і споруд, розташованих у зазначених межах (п. 4 Правил).

У межах смуги відчуження автомобільних (позаміських) доріг і червоних ліній міських вулиць і доріг забороняється: розташовувати будь-які споруди або об'єкти без погодження з власниками автомобільних доріг та Державтоінспекцією; розміщувати контейнери та іншу тару для твердих побутових і харчових відходів; смітити, псувати дорожнє покриття, обладнання, зелені насадження; спалювати сміття, опале листя та інші відходи, складати їх для тривалого зберігання; скидати промислові, меліоративні і каналізаційні води в систему дорожнього зливостоку; встановлювати намети та влаштовувати місця для відпочинку;

¹ Про затвердження Єдиних правил ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони: постанова Кабінету Міністрів України від 30 берез. 1994 р. № 198. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/198-94-%D0%BF>.

випасати худобу та свійську птицю; прокладати нові та проводити ремонт існуючих мереж у межах «червоних ліній» вулиць і доріг міст та інших населених пунктів без відповідного дозволу органів місцевого самоврядування; причалювати на човнах до опор мостів, влаштовувати стоянку човнів у межах охоронної зони мостів; купатися, прати білизну, ловити рибу під мостами і в межах їх охоронних зон; палити на шляхопроводах, мостах, естакадах, пішохідних містках, у тунелях і підземних пішохідних переходах (п. 20 Правил).

У спеціально обладнаних місцях для стоянки транспортних засобів і місцях відпочинку учасників дорожнього руху забороняється: засмічувати територію, а також мити транспортні засоби в не передбачених для цього місцях; розпалювати вогнища в місцях, які для цього не передбачені, та залишати вогнища непогашеними; торгівля без дозволу власника дорожнього об'єкта або уповноваженого ним органу та без погодження з Державтоінспекцією; зливати відпрацьовані мастила на землю чи дорожнє покриття; псувати обладнання місць стоянки, пошкоджувати зелені насадження (п. 21 Правил).

Власники та користувачі земельних ділянок, а також власники (користувачі) малих архітектурних форм, інженерних комунікацій, що розташовані в межах смуги відчуження автомобільних (позаміських) доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг, зобов'язані: утримувати в належному стані зелені насадження, охоронні зони інженерних комунікацій, тротуари, обладнані стоянки автомобілів, трамвайне полотно та інші елементи дорожніх об'єктів; забезпечувати прибирання сміття, снігу, опалого листя та інших відходів, а в разі потреби проводити обробку тротуарів протиожеледними матеріалами; забезпечувати належний технічний стан інженерних комунікацій, обладнання, споруд та інших використовуваних елементів дорожніх об'єктів відповідно до їх функціонального призначення та діючих нормативів; у разі виявлення небезпечних умов в експлуатації споруд і об'єктів, їх аварій і руйнувань, що призвели до виникнення перешкод у дорожньому русі або загрожують збереженню елементів дорожніх об'єктів, негайно повідомляти власників дорожніх об'єктів або уповноважених ними органів, а також Державтоінспекцію; дотримувати вимог діючих норм і правил щодо охорони дорожніх об'єктів (п. 25 Правил). Під час розміщення малих архітектурних форм не допускається пошкодження або знищення зелених насаджень (п. 36 Правил).

Згідно з ч. 3 ст. 35 Земельного кодексу, земельні ділянки, призначені для садівництва, можуть використовуватись для закладання багаторічних плодових насаджень, вирощування сільськогосподарських культур, а також для зведення необхідних будинків, господарських споруд тощо. У ч. 6 вказаної норми передбачено, що використання земельних ділянок садівницьких товариств здійснюється відповідно до закону та статутів цих товариств. Однак спеціальний закон, що визначав би правовий режим садівницьких товариств, ще не прийнято.

Закон України «Про виноград та виноградне вино» від 16 червня 2005 року¹ у ст. 2 встановлює порядок опорядження та утримання виноградників. Виноградні насадження технічних та столових сортів у господарствах усіх форм власності підлягають реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну аграрну політику, політику у сфері сільського господарства. Цей орган визначає з виділенням у натурі зони виробництва винограду. У виділених зонах регламентується сортовий склад вирощування винограду відповідно до спеціалізації району виноградарства та заявлених категорій вина.

Садіння виноградників для виноробства дозволяється лише у виноробних місцевостях із застосуванням районованих або перспективних сортів винограду відповідно до проекту, який затверджений центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної аграрної політики, політики у сфері сільського господарства. Гібриди, що є в насадженнях, підлягають заміні, а нерайоновані сорти підлягають заміні або районуванню протягом 15 років.

Зрідженість молодих (до 5 років) виноградників, на закладення яких та на догляд за якими використовувалися повністю державні кошти, що зумовлена недбалим доглядом за ними, розцінюється як безгосподарне використання земель, у зв'язку з чим винних осіб може бути притягнуто до адміністративної відповідальності. При зрідженості понад 60 відсотків виноградники виключаються з державного реєстру, паспорт на них анулюється і державне фінансування на садіння та догляд за такими виноградниками припиняється.

Відповідно до п. 5.4 Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів, затверджених наказом Міністер-

¹ Про виноград та виноградне вино: Закон України від 16 черв. 2005 р. № 2662-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 31. Ст. 419.

ства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 року № 173¹, промислові, сільськогосподарські та інші об'єкти, що є джерелами забруднення навколишнього середовища хімічними, фізичними та біологічними факторами, при неможливості створення безвідходних технологій повинні відокремлюватись від житлової забудови санітарно-захисними зонами. Санітарно-захисну зону слід встановлювати від джерел шкідливості до межі житлової забудови, ділянок громадських установ, будинків і споруд, в тому числі дитячих, навчальних, лікувально-профілактичних установ, закладів соціального забезпечення, спортивних споруд, а також територій парків, садів, скверів та інших об'єктів зеленого будівництва загального користування, ділянок оздоровчих та спортивних установ, місць відпочинку, садівницьких товариств та інших, прирівняних до них об'єктів. Територія санітарно-захисної зони не може розглядатись як резерв розширення підприємств, сільбищної території та прирівняних до них об'єктів.

Розміри санітарно-захисних зон для нових видів виробництв, підприємств та інших виробничих об'єктів з новими технологіями, а також зміна цих зон для підприємств і виробництв I—III класів небезпеки затверджуються Головним державним санітарним лікарем України на підставі висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи проектних матеріалів на будівництво зазначених об'єктів. Зміна розмірів санітарно-захисних зон для підприємств та інших виробничих об'єктів IV—V класів небезпеки затверджується головними державними санітарними лікарями Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя на підставі висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи проектних матеріалів на будівництво зазначених об'єктів.

Згідно з п. 5.10 названих Правил, у санітарно-захисних зонах не можна допускати розміщення: житлових будинків з придомовими територіями, гуртожитків, готелів, будинків для приїжджих, аварійних селищ; дитячих дошкільних закладів, загальноосвітніх шкіл, лікувально-профілактичних та оздоровчих установ загального та спеціального призначення зі стаціонарами, наркологічних диспансерів; спортивних споруд, садів, парків, садівницьких товариств; охоронних зон джерел водопостачання, водозабірних споруд та споруд водопровідної розподільної мережі. Не допускаєть-

¹ Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19 черв. 1996 р. № 173. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96>.

ся використання для вирощування сільськогосподарських культур, пасовищ для худоби земель санітарно-захисної зони підприємств, що забруднюють навколишнє середовище високотоксичними речовинами та речовинами, що мають віддалену дію (солі важких металів, канцерогенні речовини, діоксини, радіоактивні речовини тощо). Можливість сільськогосподарського використання земель санітарно-захисних зон, що не забруднюються вище переліченими речовинами, необхідно визначати за погодженням з територіальними органами Міністерства аграрної політики та продовольства України і Міністерства охорони здоров'я України.

У санітарно-захисній зоні допускається розташовувати: пожежні депо, лазні, пральні, гаражі, склади (крім громадських та спеціалізованих продовольчих), будівлі управлінь, конструкторських бюро, навчальних закладів, виробничо-технічні училища без гуртожитків, магазини, підприємства громадського харчування, поліклініки, науково-дослідні лабораторії, пов'язані з обслуговуванням даного та прилеглих підприємств; приміщення для чергового аварійного персоналу та добової охорони підприємств за встановленим списочним складом, стоянки для громадського та індивідуального транспорту, місцеві та транзитні комунікації, ЛЕП, електростанції, нафтопроводи і газопроводи, свердловини для технічного водопостачання, водоохолоджуючі споруди, споруди для підготовки технічної води, каналізаційні насосні станції, споруди оборотного водопостачання, розсадники рослин для озеленення підприємств та санітарно-захисної зони (п. 5.12 Правил).

Територія санітарно-захисної зони має бути розпланованою та упорядкованою. Мінімальна площа озеленення санітарно-захисної зони в залежності від ширини зони повинна складати: до 300 м — 60 %, від 300 до 1000 м — 50 %, понад 1000 м — 40 %. З боку сельбищної території необхідно передбачати смугу дерево-чагарникових насаджень шириною не менше 50 м, а при ширині зони до 100 м — не менше 20 м. Проект організації санітарно-захисної зони слід розробляти в комплексі з проектом будівництва (реконструкції) підприємства (п. 5.12, 5.14 Правил). Розміщення та організація комунально-складської зони проводиться відповідно до вимог ДБН 360-92* «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» (п. 4.17—4.21).

Спеціальний правовий режим туристсько-оздоровчих об'єктів. На всі діючі оздоровчі заклади, а також на ті, що проектується, будуються та реконструюються, як для дорослих,

так і змішані для дорослих та дітей (будинки відпочинку, пансіонати та комплекси цих закладів, туристичні бази, туристичні притулки, бази відпочинку) незалежно від форм власності та відомчої належності, поширюються Державні санітарні правила розміщення, улаштування та експлуатації оздоровчих закладів, затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 року № 172¹.

Названі Державні санітарні правила у п. 2.2 передбачають, що планування та забудова зон відпочинку повинні забезпечувати створення комфортних умов для відпочиваючих, а також здорові та безпечні умови для праці, побуту, відпочинку місцевого населення. Межі зон відпочинку, функціональне зонування та планувальна організація їх територій повинні відповідати чинним містобудівним і гігієнічним нормам та вимогам до планування та забудови зон відпочинку.

У проектах планування і забудови зон відпочинку передбачаються заходи щодо охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів. На території зон відпочинку забороняється будівництво нових, розширення та реконструкція існуючих виробничих та інших об'єктів, що не пов'язані з безпосереднім обслуговуванням відпочиваючих та населення, яке постійно проживає в даній місцевості. Наявні в межах зон відпочинку промислові підприємства та інші об'єкти, які є джерелами шкідливого впливу на навколишнє природне середовище і перешкоджають розвитку зон відпочинку, підлягають виносу за межі зон відпочинку або зміні їх виробничого профілю (п. 2.3 Державних санітарних правил).

Вибір земельної ділянки для розташування закладів відпочинку, проекти прив'язки типових проектів, індивідуальних та повторного застосування, а також проекти реконструкції та переобладнання (перепланування) будівель і приміщень вказаних закладів підлягають обов'язковому погодженню з органами, установами та закладами санепідслужби (п. 2.6 Державних санітарних правил). Для комплексів та окремих оздоровчих закладів, розташованих на берегах морів, річок, озер та інших водойм, придатних для купання, обладнуються пляжі відповідно до встановлених вимог.

¹ Про затвердження Державних санітарних правил розміщення, улаштування та експлуатації оздоровчих закладів: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19 черв. 1996 р. № 172. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0378-96>.

Спеціальний правовий режим території дачних товариств і об'єднань. Території дачних і садівницьких товариств і об'єднань в залежності від їх розміщення розділяються на дачні та садівницькі поселення. Дачні і садівницькі поселення розміщуються за межами населених пунктів. Дачні і садівницькі райони — це переважно існуючі території дачних і садових товариств, що розташовані в межах існуючих населених пунктів або безпосередньо прилягають до них і можуть бути адміністративно приєднані до території існуючого населеного пункту.

Будівництво нових дачних та садівницьких районів в межах міських населених пунктів не допускається. Будівництво нових дачних та садівницьких поселень не допускається також на територіях, де діють планувальні обмеження, встановлені чинним законодавством, санітарними нормами та правилами, а також на резервних позаміських територіях, які передбачені містобудівною планувальною документацією для подальшого розвитку міст та поселень, інженерної і транспортної інфраструктури (п. 3.40 ДБН 360-92**).

Території дачних та садівницьких поселень (районів) призначаються для організації позаміського відпочинку громадян, ведення садівницького та городницького господарства з можливістю розташування садових або дачних будинків (п. 3.41 ДБН 360-92**). Дачні поселення слід розміщувати, як правило, у місцевості, яка має рекреаційні якості, у тому числі біля рік та водоймищ, лісових масивів за умови додержання природноохоронних вимог (п. 3.42 ДБН 360-92**). У межах одного поселення або району можуть передбачатися і змішані типи використання земельних ділянок для відпочинку, ведення садівництва та городництва, з будівництвом як дачних, так і садових будинків (п. 3.43 ДБН 360-92**). Граничний розмір площі земельних ділянок, що надаються громадянам для ведення дачного або садівницького господарства, встановлюється місцевими органами державної виконавчої влади або місцевого самоврядування в межах норми, що встановлена земельним законодавством України (п. 3.44 ДБН 360-92**).

Територія дачного чи садівницького поселення (району) розділяється на зони індивідуального (садові чи дачні ділянки) та загального користування (вулично-дорожня мережа та громадські будівлі). Зона індивідуального користування з вулично-дорожньою мережею повинна складати до 90 % від загальної території поселення (району) (п. 3.45 ДБН 360-92**). На ділянках, які передбачені для загального користування, обов'язково розміщуються

споруда для охоронника, споруди для зберігання засобів пожежогасіння, майданчики для сміттєзбірників, майданчики для стоянки автомобілів, магазини змішаної торгівлі, правління товариства, медпункт, майданчики для ігор дітей. Також рекомендується розміщення універсальних спортивних майданчиків, розсадників, складів добрив та отрутохімікатів, овочесховищ, фруктосховищ, пасіки. Граничні розміри площі забудови і поверховості садового будинку та господарських будівель на ділянці встановлюються статутом садівницького товариства чи кооперативу за погодженням з місцевими органами архітектури та містобудування (районними чи обласними). Ці розміри встановлюються за умови забезпечення необхідної площі для ведення господарської діяльності на ділянці та дотримання вимог нормативної тривалості інсоляції територій суміжних ділянок.

Загальна площа і поверховість дачного будинку та господарських будівель на ділянці встановлюються архітектурно-планувальним завданням з урахуванням чинних будівельних та інших нормативів щодо відстаней та інсоляції будинків і територій суміжних ділянок, а також місцевих правил забудови (п. 3.48 ДБН 360-92**).

Згідно з п. 4.2 Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів, розміщення дачних поселень не допускається: у першому поясі зони санітарної охорони курортів і джерел водопостачання, межі яких установлюються відповідно до діючого законодавства; на ландшафтно-рекреаційних територіях, включаючи землі міських лісів, якщо об'єкти, що проектується, не призначені для відпочинку та спорту; на територіях інтенсивного забруднення хімічними, фізичними, в т.ч. радіаційними та біологічними, факторами до здійснення оздоровчих заходів, що забезпечать нормативну якість середовища, підтверджену відповідними дослідженнями; у водоохоронних зонах рік та інших поверхневих водоймищ; на територіях з щільністю радіоактивного забруднення ізотопами цезію понад 5 Кі/км^2 , стронцію — понад $0,15 \text{ Кі/км}^2$, плутонію — понад $0,01 \text{ Кі/км}^2$, якщо за допомогою спеціальних методів неможливо понизити радіоактивне забруднення ділянки менше вказаних меж.

Відповідно до ч. 2 ст. 52 Земельного кодексу, землі загального користування дачного кооперативу безоплатно передаються йому у власність за клопотанням вищого органу управління кооперативу до відповідного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування на підставі документації із землеуст-

рою, за якою здійснювалося формування земельних ділянок або технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості). До земель загального користування дачного кооперативу належать земельні ділянки, зайняті захисними смугами, дорогами, проїздами, будівлями і спорудами загального користування.

Спеціальний правовий режим земель, призначених для туристичної діяльності. У Законі України «Про туризм» серед основних цілей державного регулювання в галузі туризму визначено забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав, а також безпеки туризму, захист прав та законних інтересів туристів, інших суб'єктів туристичної діяльності та їх об'єднань, прав та законних інтересів власників або користувачів земельних ділянок, будівель та споруд.

Серед заходів забезпечення безпеки галузі туризму у ст. 13 цього Закону названо охорону туристичних ресурсів України, встановлення гранично припустимих навантажень на об'єкти культурної спадщини та довкілля. Особи, які організовують експлуатацію туристичних ресурсів, зобов'язані забезпечувати виконання вимог щодо охорони довкілля та охорони культурної спадщини, а також вживати заходів щодо забезпечення мінімізації або припинення шкідливого впливу на довкілля і соціально-культурне середовище та компенсувати завдані їм при цьому збитки.

Частина 2 ст. 24 названого Закону закріплює, що туристи і екскурсанти зобов'язані: не порушувати права та законні інтереси інших осіб, вимоги законів, які діють на території країни перебування; виконувати митні, прикордонні, санітарні та інші правила; зберігати довкілля, дбайливо ставитися до об'єктів природи та культурної спадщини в країні (місці) тимчасового перебування; дотримуватися умов і правил, передбачених договором про надання туристичних послуг; дотримуватися під час подорожі правил особистої безпеки; відшкодовувати збитки, завдані їх неправомірними діями. Виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством України та законодавством країни тимчасового перебування.

Спеціальний правовий режим земель, на яких розташовані об'єкти для проведення спортивних заходів. У ч. 4 ст. 47 За-

кону України «Про фізичну культуру і спорт» закріплено, що заклади фізичної культури і спорту звільняються від сплати земельного податку відповідно до закону. Однак наразі такого закону в Україні не прийнято. У ст. 48 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» передбачено регулювання матеріально-технічного забезпечення сфери фізичної культури і спорту. Воно здійснюється шляхом будівництва та використання спортивних споруд, створення, придбання та використання фізкультурно-спортивного спорядження та обладнання, іншого майна, призначеного для занять фізичною культурою і спортом. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту, визначає нормативи матеріально-технічного забезпечення сфери фізичної культури і спорту в Україні. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері фізичної культури та спорту, відповідні структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в межах повноважень здійснюють контроль за ефективністю використання спортивних споруд.

Закладам фізичної культури і спорту, які мають у власності або користуванні спортивні споруди, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть надавати відповідно до закону пільги з оплати за користування комунальними послугами та спожиту електроенергію, а також надавати фінансову підтримку з відповідних бюджетів. Приватизація спортивних споруд здійснюється відповідно до закону. Зміна цільового призначення приватизованих спортивних споруд не допускається. Не допускається проектування, будівництво нових і реконструкція діючих дошкільних, загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладів без передбачених нормативами вимог до спортивних споруд та функціональних приміщень; обмеження доступу інвалідів до спортивних споруд. Існуюча мережа державних і комунальних закладів фізичної культури і спорту не може бути скорочена без згоди центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту.

Організатори фізкультурно-оздоровчих або спортивних заходів, власники спортивних споруд, фізкультурно-спортивного спорядження та обладнання зобов'язані забезпечувати безпечні умови життя і здоров'я відвідувачів та користувачів спортивних споруд, користувачів фізкультурно-спортивного спорядження та

обладнання, а також не завдавати шкоди довкіллю та здійснювати відповідні заходи з охорони та безпеки згідно з правилами, встановленими Кабінетом Міністрів України відповідно до закону. Порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 року № 2025¹. Згідно з п. 6 цього Порядку, заходи проводяться лише на спортивних спорудах і у спеціально відведених місцях, прийнятих до експлуатації комісіями з контролю за станом спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів (далі — комісії з контролю), суддівськими колегіями, при суворому дотриманні всіма суб'єктами чинних норм і правил експлуатації споруд та місць розташування учасників заходу, місць загального користування, інженерних систем та систем оповіщення, санітарно-гігієнічного режиму приміщень, арен і територій; норм готовності засобів пожежогасіння, спортивно-технологічного устаткування та інвентарю (далі — технічні норми); правил проведення спортивних змагань з видів спорту, правил поведінки учасників і глядачів, правил пожежної безпеки, інших нормативних актів.

Для кожної спортивної споруди з урахуванням місцевих умов і їх специфіки на підставі типових інструкцій і правил, затверджених Мінмолодьспортом, власники спортивних споруд за участю органів Національної поліції та органів та підрозділів ДСНС розробляють відповідні інструкції та правила, в яких передбачається порядок організації та проведення заходів, підтримання громадського порядку, забезпечення безпеки учасників і глядачів, пожежної безпеки, надання медичної допомоги у разі настання нещасних випадків і порядок евакуації у разі виникнення надзвичайних обставин. Ці інструкції та правила затверджуються комісіями з контролю (п. 7 Порядку).

Спеціальні вимоги до забезпечення охорони громадського порядку і безпеки учасників і глядачів заходів, що проводяться за межами стаціонарних спортивних споруд (на відкритій, у гірській чи лісовій місцевості, на шосейних чи інших видах доріг, річках, водоймищах тощо), визначаються Положенням про

¹ Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів: постанова Кабінету Міністрів України від 18 груд. 1998 р. № 2025 // Офіційний вісник України. 1999. № 51. С. 37.

проведення масового заходу, узгодженим з відповідними місцевими держадміністраціями, органами Національної поліції та органами та підрозділами ДСНС (п. 19 Порядку). Невиконання вимог, передбачених Положенням, що стали причиною виникнення надзвичайних обставин під час проведення заходів, тягне за собою відповідальність, передбачену законодавством України (п. 20 Порядку).

13.4. Особливості правового режиму земель рекреаційного призначення у межах населених пунктів

Землі рекреаційного призначення у межах населених пунктів можуть перебувати під рекреаційними зонами, що утворюються відповідно до генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, рішень органів місцевого самоврядування. Це землі міських лісів, парків, лісопарків, бульварів, скверів, сади житлових районів, мікрорайонів, набережні, спортивні комплекси, стадіони, басейни, соціально-культурні і природні об'єкти тощо. Особливості правового режиму земель рекреаційного призначення у межах населених пунктів визначаються наявністю містобудівних вимог до організації території земель рекреаційного призначення, компетенції органів місцевого самоврядування у галузі використання цих земель, взаємозв'язку даного правового режиму з правовим режимом земель житлової і громадської забудови¹.

У Концепції сталого розвитку населених пунктів, схваленої постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року № 1359-XIV², серед основних напрямів державної політики у цій сфері визначено раціональне використання земельних, водних, рекреаційних та інших природних ресурсів, створення умов для їх відновлення. Для забезпечення раціонального використання рекреаційних ресурсів передбачається проведення інвентаризації рекреаційного фонду України з визначенням його частини, яка може підлягати сертифікації за міжнародними вимогами і використовуватися для вітчизняного та іноземного туризму (у тому

¹ Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. Вид. 2-ге, допов. і перероб. Київ: Істина, 2009. С. 387—388.

² Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів: постанова Верховної Ради України від 24 груд. 1999 р. № 1359-XIV // Офіційний вісник України. 2000. № 1. Ст. 6.

числі сільського); визначення рекреаційних ресурсів у межах населених пунктів і на прилеглих до них територіях, встановлення та забезпечення відповідного режиму їх використання; розширення системи приміських природоохоронних територій з подвійною функцією: як легенів міст та зон короткочасного відпочинку; врахування вимог щодо розвитку і охорони рекреаційних ресурсів під час планування і забудови населених пунктів.

Відповідно до ст. 59 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» планування, розміщення, забудова і розвиток населених пунктів здійснюються за рішенням місцевих рад з урахуванням екологічної ємкості територій, додержанням вимог охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки. При розробці генеральних планів розвитку і розміщення населених пунктів сільські, селищні, міські ради встановлюють режим використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки у приміських та зелених зонах за погодженням з місцевими радами, на території яких вони знаходяться, відповідно до законодавства України.

Визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту генеральний план населеного пункту. У ст. 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» закріплено, що генеральний план населеного пункту є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. Він розробляється та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. На підставі затвердженого генерального плану населеного пункту розробляється план земельно-господарського устрою, який після його затвердження стає невід'ємною частиною генерального плану. У складі генерального плану населеного пункту може розроблятися план зонування території цього населеного пункту. Однак слід мати на увазі, що віднесення територій до категорії рекреаційного призначення генеральним планом населеного пункту не означає переведення відповідних земель до категорії рекреаційного призначення — це може бути здійснено на підставі землевпорядної документації, затвердженої у встановленому порядку¹.

¹ Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. Вид. 2-ге, допов. і перероб. Київ: Істина, 2009. С. 388.

План земельно-господарського устрою території населеного пункту розробляється з метою здійснення організаційно-правових, інженерно-технічних та природоохоронних заходів щодо використання земель відповідно до цільового призначення. Порядок його складення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 року № 79¹. Замовником плану може бути сільська, селищна, міська рада та її виконавчий орган, а також Київська та Севастопольська міська держадміністрація у разі делегування їй таких повноважень відповідними радами. У плані наводяться: інженерно-економічні відомості щодо структури території і стану земель, у тому числі наданих для розміщення зелених зон і зелених насаджень у межах населеного пункту, починаючи з дати складення плану до дати закінчення його дії; заходи щодо забезпечення земельно-господарського устрою та їх обґрунтування, збереження зелених зон і зелених насаджень; економічна, фінансова та інша інформація; графічні матеріали.

Основні гігієнічні вимоги до планування і забудови як нових, так і існуючих міських та сільських поселень України, їх санітарного упорядкування та оздоровлення включають Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів. У цих Правилах передбачено, що територія населеного пункту з урахуванням переважного функціонального використання поділяється на: сільбищну, виробничу та ландшафтно-рекреаційну територію. Остання охоплює приміські ліси, лісопарки, лісозахисні смуги, водоймища, зони відпочинку та курортні зони, землі сільськогосподарського використання та інші, які разом з парками, садами, скверами, бульварами сільбищної території формують систему озеленення та оздоровчих зон.

Відповідно до п. 4.2 Державних санітарних правил, на ландшафтно-рекреаційних територіях, включаючи землі міських лісів, не допускається розміщення дачних поселень, а також житлово-громадських об'єктів, якщо об'єкти, що проєктуються, не призначені для відпочинку та спорту. Згідно з ч. 2 п. 5.3 Державних санітарних правил, не допускається розташування промислової зони вище за течією ріки по відношенню до житлового району або рекреаційної зони. Відповідно до ч. 2 п. 5.27 Державних санітарних правил, забороняється застосовувати для дорожньо-

¹ Про затвердження Порядку складення плану земельно-господарського устрою території населеного пункту: постанова Кабінету Міністрів України від 22 лют. 2008 р. № 79 // Офіційний вісник України. 2008. № 15. Ст. 386.

будівельних і ремонтних робіт в курортно-рекреаційних районах і зонах відпочинку в'язкі матеріали із відходів і побічних продуктів коксохімічного виробництва.

У п. 6 Державних санітарних правил закріплені вимоги щодо організації ландшафтно-рекреаційних територій. Зокрема, при проектуванні нових і розширенні існуючих населених пунктів необхідно передбачати рівномірне і безперервне озеленення території з максимальним збереженням і використанням існуючих зелених насаджень. Забороняється будівництво, реконструкція і розширення об'єктів за рахунок території парків, водних акваторій і т. ін. Площа озелених територій загального користування для міст повинна становити не менше 10 м²/люд, в сільських поселеннях — не менше 12 м²/люд. Рівень озеленення території житлової забудови повинен бути не менше 40 %, пром підприємств — 30 %, ділянок шкіл і дитячих дошкільних закладів — 80 %, лікарень — не менше 60 %. Підбір асортименту рослин і розміщення їх на території населених пунктів слід проводити в залежності від природно-кліматичних умов, розмірів і народногосподарського профілю міста. При цьому слід враховувати як пилогазостійкість рослин, так і їх захисні і оздоровчі властивості. Забороняється застосовувати для озеленення вулиць фруктові дерева і чагарники, що потребують обробки отрутохімікатами.

Пішохідна і транспортна доступність озелених територій загального користування для повсякденного і щотижневого відпочинку не повинна перебільшувати: для скверів при пішохідному переміщенні — 10 хв; для районних парків при пішохідному переміщенні — 15 хв; для міських парків при переміщенні на громадському транспорті — 20 хв; для лісопарків і лісів рекреаційної зони при переміщенні на громадському транспорті: в малих містах — 30 хв, в середніх — 60 хв, великих — 90 хв.

Дерева, що висаджуються біля будинків, не повинні перешкоджати інсоляції і освітленості житлових і громадських будівель відповідно до гігієнічних норм. Бульвари і пішохідні алеї розташовують поза транспортними магістралями в напрямку масових потоків руху пішоходів, обладнують майданчиками для короткочасного відпочинку. Парки, сади, бульвари і сквери повинні мати водопровід, каналізацію, водостоки, освітлення, а також господарські приміщення. Приміська зона населеного пункту повинна бути максимально озеленена з урахуванням її використання для відпочинку населення.

Вибір території для організації позаміського відпочинку населення потрібно проводити на основі оцінки природно-кліматичних умов, стану навколишнього середовища (забруднення атмосферного повітря, водоймищ, ґрунту, шум) та інженерно-геологічних показників (заболоченість, зсуви, яри). Організація позаміських рекреаційних зон повинна забезпечувати зонування території для розміщення закладів з урахуванням тривалості та виду відпочинку, а також віку відпочиваючих.

Розрахунок рекреаційної потреби слід проводити окремо для короткочасного і тривалого відпочинку відповідно до діючих містобудівних і гігієнічних норм з урахуванням охоплення короткочасним відпочинком не менше 60 % населення міста, включаючи зайнятих в колективному садівництві. Зони позаміського короткочасного відпочинку повинні розміщуватися від центра міста на відстані, що забезпечує транспортну доступність не більше 1,5 години.

Зона рекреації повинна бути розміщена за межами санітарно-захисних зон пром підприємств, з навітряного боку відносно джерел забруднення навколишнього середовища, джерел шуму та електромагнітного випромінювання. Зону рекреації слід віддаляти на максимально можливу відстань від портів і портових споруд, шлюзів, гідроелектростанцій, місць скидання стічних вод, стійбищ, водопою худоби та інших джерел забруднення. При розміщенні і організації рекреаційних територій необхідно враховувати наявність і потужність джерел водопостачання, можливість будівництва систем каналізації і умови випускання стічних вод. У населених пунктах, розташованих в прибережній зоні басейнів Чорного і Азовського морів, берегова смуга шириною 100 м повинна використовуватись як зона відпочинку населення, всі види будівництва, які не мають безпосереднього відношення до рекреаційної діяльності, забороняються. Спеціальні види будівництва повинні бути погоджені з Міністерством охорони здоров'я і Державною службою України з надзвичайних ситуацій.

З метою охорони та збереження зелених насаджень у містах та інших населених пунктах і утримання їх у здоровому впорядкованому стані, створення та формування високодекоративних, стійких до несприятливих умов навколишнього природного середовища насаджень наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10 квітня 2006 року № 105 затверджені Правила утримання

зелених насаджень у населених пунктах України¹. Зелені насадження — це деревна, чагарникова, квіткова та трав'яна рослинність природного і штучного походження на визначеній території населеного пункту. Вони поділяються на зелені насадження загального користування, обмеженого користування та спеціального призначення. Зелені насадження загального користування — зелені насадження, які розташовані на території загальноміських і районних парків, спеціалізованих парків, парків культури та відпочинку; на територіях зоопарків та ботанічних садів, міських садів і садів житлових районів, міжквартальних або при групі житлових будинків; скверів, бульварів, насаджень на схилах, набережних, лісопарків, лугопарків, гідропарків і інших, які мають вільний доступ для відпочинку. Зелені насадження обмеженого користування — насадження на територіях громадських і житлових будинків, шкіл, дитячих установ, вищих та середніх спеціальних навчальних закладів, профтехучилищ, закладів охорони здоров'я, промислових підприємств і складських зон, санаторіїв, культурно-освітніх і спортивно-оздоровчих установ та інші. Зелені насадження спеціального призначення — насадження транспортних магістралей і вулиць; на ділянках санітарно-захисних зон довкола промислових підприємств; виставок, кладовищ і крематоріїв, ліній електропередач високої напруги; лісомеліоративні, водоохоронні, вітрозахисні, протиерозійні, насадження розсадників, квітникарських господарств, пришляхові насадження в межах населених пунктів.

Відповідно до п. 3.1 цих Правил, до об'єктів благоустрою у сфері зеленого господарства населених пунктів належать: парки, парки культури та відпочинку, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, гідропарки, лугопарки, лісопарки, буферні парки, районні сади; дендрологічні парки, національні, меморіальні та інші; сквери; міські ліси; зони рекреації; зелені насадження в охоронних та санітарно-захисних зонах, зони особливого використання земель; прибережні зелені насадження; зелені насадження прибудинкової території. Об'єкти благоустрою зеленого господарства використовуються відповідно до їх функціонального призначення для забезпечення сприятливих умов життєдіяльності

¹ Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України: наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10 квіт. 2006 р. № 105 // Офіційний вісник України. 2006. № 31. Ст. 2276.

людини на засадах їх раціонального використання та охорони і утримання (п. 4.1 Правил).

Згідно з п. 4.2 Правил, на об'єктах благоустрою зеленого господарства забороняється: виконувати земляні, будівельні та інші роботи без дозволу, виданого в установленому порядку; самовільно влаштовувати городи, пошкоджувати дерева, кущі, квітники, газони; вивозити і звалювати в не відведених для цього місцях відходи, сміття, траву, гілки, деревину, сніг, листя тощо; складувати будівельні матеріали, конструкції, обладнання; самовільно встановлювати об'єкти зовнішньої реклами, торговельні лотки, павільйони, кіоски тощо; посипати кухонною сіллю сніг та лід на тротуарах; влаштовувати стоянки автомашин, суден, катерів; влаштовувати зупинки пасажирського транспорту та паркувати автотранспортні засоби на газонах; влаштовувати ігри на газонах; спалювати суху рослинність, розпалювати багаття та порушувати інші правила протипожежної безпеки; підвішувати на деревах гамаки, гойдалки, мотузки для сушіння білизни, прикріплювати рекламні щити, електропроводи та інше, якщо вони можуть пошкодити дерево; добувати з дерев сік, смолу, наносити механічні пошкодження; рвати квіти, ламати гілки дерев; винищувати мурашники, ловити птахів і звірів; випасати худобу, вигулювати та дресировати тварин у не відведених для цього місцях; здійснювати ремонт, обслуговування та миття транспортних засобів, машин, механізмів у не відведених для цього місцях.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування визначають на конкурсних засадах із числа спеціалізованих підприємств, організацій балансоутримувачів об'єктів благоустрою зеленого господарства державної та комунальної власності (п. 4.1 Правил). На території об'єктів відповідно до містобудівної документації можуть бути розташовані будівлі та споруди торговельного, соціально-культурного, спортивного та іншого призначення. Власники цих будівель та споруд зобов'язані забезпечити належне утримання наданої їм земельної ділянки, а також на умовах договору, укладеного з балансоутримувачем, забезпечувати належне утримання закріпленої за ними прилеглої території або брати пайову участь в утриманні об'єкта (п. 5.3 Правил).

Правила утримання зелених насаджень у населених пунктах України також передбачають особливості охорони зелених насаджень, догляду за об'єктами благоустрою зеленого господарства, захисту зелених насаджень від шкідників і хвороб, системи

огляду міських зелених насаджень, капітального та поточного ремонту об'єктів благоустрою зеленого господарства, обліку зелених насаджень тощо.

З метою одержання достовірних даних щодо кількісних і якісних характеристик зелених насаджень на території населеного пункту; посилення відповідальності за збереження зелених насаджень балансоутримувачів, власників чи користувачів земельних ділянок, підприємств, організацій, установ, на території яких розташовані зелені насадження; установа відповідності кількості зелених насаджень чинним будівельним та санітарним нормам здійснюється інвентаризація об'єктів зеленого господарства. Порядок її здійснення визначається Інструкцією з інвентаризації зелених насаджень у населених пунктах України, затвердженою наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 24 грудня 2001 року № 226¹.

Відповідальними за проведення інвентаризації зелених насаджень є органи місцевого самоврядування, балансоутримувачі, власники чи користувачі земельних ділянок, підприємства, організації, установи, на території яких розташовані зелені насадження. У результаті проведення інвентаризації на кожний об'єкт зеленого господарства складається паспорт об'єкта благоустрою зеленого господарства, який затверджується власником, користувачем, балансоутримувачем, керівником підприємства, організації, установи, на території яких розташовані зелені насадження, та підписується виконавцем робіт з інвентаризації.

Парки (гідропарки, лугопарки, лісопарки, парки культури та відпочинку, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, спортивні, дитячі, історичні, національні, меморіальні та інші), рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики Законом України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 року² віднесені до об'єктів благоустрою населених пунктів. Благоустрій населених пунктів серед іншого передбачає організацію належного утримання та раціонального використання територій, будівель, інженерних споруд та об'єктів рекреаційного призначення. Благоустрій населених пунктів — це комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціаль-

¹ Про затвердження Інструкції з інвентаризації зелених насаджень у населених пунктах України: наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 24 груд. 2001 р. № 226 // Офіційний вісник України. 2002. № 10. Ст. 489.

² Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 верес. 2005 р. № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 49. Ст. 517.

но-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля.

Інструкція з проведення технічної інвентаризації та паспортизації об'єктів благоустрою населених пунктів, затверджена наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 29 жовтня 2012 року № 550¹, визначає порядок проведення робіт з технічної інвентаризації та паспортизації парків (гідропарків, лугопарків, лісопарків, парків культури та відпочинку, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва, спортивних, дитячих, історичних, національних, меморіальних та інших), рекреаційних зон, садів, скверів та майданчиків, пам'яток культурної та історичної спадщини, майданів, площ, бульварів, проспектів, вулиць, доріг, провулків, узвозів, проїздів, пішохідних та велосипедних доріжок, пляжів, кладовищ, інших територій загального користування; прибудинкових територій; територій будівель та споруд інженерного захисту територій; територій підприємств, установ, організацій та закріплених за ними територій на умовах договору, а також інших об'єктів благоустрою в межах населеного пункту (крім земельних ділянок, на яких розташовано вказані об'єкти). Технічна інвентаризація та паспортизація об'єктів благоустрою проводяться власником, балансоутримувачем або виконавцем на підставі договору із замовником або самостійно. На підставі матеріалів технічної інвентаризації об'єктів благоустрою на кожний об'єкт благоустрою складається інвентаризаційна справа, яку зберігає замовник. На основі проведеної інвентаризації об'єкта благоустрою складається його технічний паспорт, який затверджується власником (балансоутримувачем) цього об'єкта благоустрою та підписується представником виконавця. Він долучається до матеріалів інвентаризаційної справи.

У ст. 16 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» передбачені відповідні обмеження при використанні об'єктів

¹ Про затвердження Інструкції з проведення технічної інвентаризації та паспортизації об'єктів благоустрою населених пунктів: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 29 жовт. 2012 р. № 550 // Офіційний вісник України. 2012. № 91. Ст. 3702.

благоустрою. На об'єктах благоустрою забороняється: виконувати роботи без дозволу в разі, якщо обов'язковість його отримання передбачена законом; самовільно влаштовувати городи, створювати, пошкоджувати або знищувати газони, самовільно висаджувати та знищувати дерева, кущі тощо; вивозити і звальювати в не відведених для цього місцях відходи, траву, гілки, деревину, листя, сніг; складувати будівельні матеріали, конструкції, обладнання за межами будівельних майданчиків; самовільно встановлювати об'єкти зовнішньої реклами, торговельні лотки, павільйони, кіоски тощо; встановлювати технічні засоби регулювання дорожнього руху без погодження з відповідними органами Національної поліції; влаштовувати стоянки суден, катерів, інших моторних плавучих засобів у межах територій пляжів; випасати худобу, вигулювати та дресировати тварин у не відведених для цього місцях; здійснювати ремонт, обслуговування та миття транспортних засобів, машин, механізмів у не відведених для цього місцях (крім випадків проведення негайного ремонту при аварійній зупинці).

13.5. Специфіка правового режиму земель вільних економічних зон туристсько-рекреаційного типу

Спеціальна (вільна) економічна зона являє собою частину території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України. На території спеціальної (вільної) економічної зони запроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові, податкові та інші умови економічної діяльності національних та іноземних юридичних і фізичних осіб.

Метою створення спеціальних (вільних) економічних зон є залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг, залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України. Порядок створення і ліквідації та механізм функціонування спеціальних (вільних) економічних зон на території України, загальні правові і економічні основи їх статусу визна-

чає Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13 жовтня 1992 року¹.

Статус і територія спеціальної (вільної) економічної зони, а також строк, на який вона створюється, визначаються Верховною Радою України шляхом прийняття окремого закону для кожної спеціальної (вільної) економічної зони. Органами управління спеціальних (вільних) економічних зон незалежно від їх типу є: місцеві ради та місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень, а також орган господарського розвитку і управління спеціальної (вільної) економічної зони, що створюється за участю суб'єктів економічної діяльності України та іноземних суб'єктів такої діяльності. Функції цього органу може бути покладено на одного із суб'єктів економічної діяльності спеціальної (вільної) економічної зони.

На території спеціальної (вільної) економічної зони діє законодавство України з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» або законом про створення конкретної спеціальної (вільної) економічної зони.

Відповідно до Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» до сфери повноважень місцевих рад та місцевих державних адміністрацій відноситься укладення з органом господарського розвитку спеціальної (вільної) економічної зони генеральної угоди про передачу в її користування земельних ділянок, об'єктів інфраструктури, розташованих на цій території, та природних ресурсів (ч. 2 ст. 10). У свою чергу орган господарського розвитку і управління спеціальної (вільної) економічної зони наділяється виключною компетенцією щодо упорядкування та надання суб'єктам господарської діяльності спеціальної (вільної) економічної зони в користування земельних ділянок, об'єктів інфраструктури та передачі їм у користування природних ресурсів (ч. 2 ст. 11).

На території України можуть створюватись спеціальні (вільні) економічні зони різних функціональних типів: вільні митні зони і порти, експортні, транзитні зони, митні склади, технологічні парки, технополіси, комплексні виробничі зони, туристсько-рек-

¹ Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон: Закон України від 13 жовт. 1992 р. № 2673-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 50. Ст. 676.

реакційні, страхові, банківські тощо. Окремі зони можуть поєднувати в собі функції, властиві різним типам спеціальних (вільних) економічних зон. Особливості механізму її функціонування визначає Закон України «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортотополіс Трускавець» від 18 березня 1999 року¹. Положення СЕЗ «Курортотополіс Трускавець» затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 1999 року № 1441².

СЕЗ «Курортотополіс Трускавець» створена на період 20 років в адміністративно-територіальних межах міста Трускавець Львівської області з метою стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності, спрямованої на збереження та ефективне використання природних лікувальних ресурсів курорту Трускавець, прискорення економічних реформ у лікувально-оздоровчій галузі та розвиток туризму.

Варто зазначити, що територія спеціальної (вільної) економічної зони може розташовуватися на землях різних категорій: житлової та громадської забудови, лісгосподарського призначення і водного фонду, оздоровчого призначення, промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони й іншого призначення. Тобто оголошення певної території спеціальної (вільної) економічної зони туристсько-рекреаційного типу визначає тільки функціональну спрямованість економічного режиму даної спеціальної (вільної) економічної зони, але не означає переведення всієї землі спеціальної (вільної) економічної зони у землі рекреаційного призначення. У даному випадку можна говорити про те, що рекреаційна спрямованість є профільною для цієї території, а тому на ній встановлено пріоритет рекреаційного землекористування. Встановлення правового режиму спеціальної (вільної) економічної зони туристсько-рекреаційного типу не означає навіть створення на цій території рекреаційної зони відповідно до екологічного законодавства — адже територія спеціальної (вільної) економічної зони може продовжувати використовуватися для житлової і громадської забудови, промислових та інших цілей³.

¹ Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортотополіс Трускавець»: Закон України від 18 берез. 1999 р. № 514-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 18. Ст. 139.

² Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортотополіс Трускавець»: постанова Кабінету Міністрів України від 9 серп. 1999 р. № 1441 // Офіційний вісник України. 1999. № 32. С. 88.

³ Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погірбного та І. І. Каракаша. Вид. 2-ге, допов. і перероб. Київ: Істина, 2009. С. 391.

Органами управління СЕЗ «Курортотополіс Трускавець» є Трускавецька міська рада та її виконавчий комітет, а також орган господарського розвитку та управління СЕЗ «Курортотополіс Трускавець», утворений Трускавецькою міською радою за участю суб'єктів підприємницької діяльності, які діють на території СЕЗ «Курортотополіс Трускавець». Згідно із Законом України «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортотополіс Трускавець», до сфери повноважень Трускавецької міської ради та її виконавчого комітету належить укладення з органом господарського розвитку та управління СЕЗ «Курортотополіс Трускавець» генеральної угоди про передачу йому в користування земельних ділянок, об'єктів інфраструктури, розташованих на території СЕЗ «Курортотополіс Трускавець», та природних ресурсів місцевого значення (ч. 3 ст. 4).

На орган господарського розвитку та управління СЕЗ «Курортотополіс Трускавець» покладено укладення з суб'єктами СЕЗ «Курортотополіс Трускавець» у межах повноважень, наданих Трускавецькою міською радою, договорів оренди земельних ділянок, використання природних ресурсів місцевого значення та об'єктів інфраструктури (ч. 2 ст. 5). Затвердження виконавчим комітетом Трускавецької міської ради інвестиційного проекту та укладення договору (контракту) щодо умов його реалізації є підставою для реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності органом господарського розвитку та управління СЕЗ «Курортотополіс Трускавець» як суб'єкта СЕЗ «Курортотополіс Трускавець», укладення договорів оренди землі, приміщень тощо. Порядок укладення договору (контракту) визначається Трускавецькою міською радою (ч. 5 ст. 8). При цьому суб'єктами СЕЗ «Курортотополіс Трускавець» є суб'єкти підприємницької діяльності, філії, відділення та інші відокремлені підрозділи, які розташовані на території СЕЗ «Курортотополіс Трускавець» і реалізують на цій території затверджені виконавчим комітетом Трускавецької міської ради інвестиційні проекти кошторисною вартістю, еквівалентною не менше 500 тисяч доларів США, на підставі договору (контракту) щодо умов реалізації цього інвестиційного проекту та які зареєстровані органом господарського розвитку та управління СЕЗ «Курортотополіс Трускавець» як суб'єкти СЕЗ «Курортотополіс Трускавець» (ч. 1 ст. 7). На території СЕЗ «Курортотополіс Трускавець» можуть провадитися всі види підприємницької діяльності, за винятком заборонених законами України (ч. 1 ст. 8).

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

14.1. Поняття і склад земель історико-культурного призначення

Культура визнається одним з основних факторів самобутності Українського народу — громадян України всіх національностей, а захист і збереження культурної спадщини є основою національної культури. Кожна особа при дотриманні прав та свобод інших осіб має право користуватися культурною спадщиною за своїм вибором, що є одним з аспектів права на вільну участь у культурному житті, закріпленого в Загальній декларації прав людини ООН (1948) та гарантованого Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права (1966). Реалізацію цих прав можна забезпечити, створивши умови для розвитку творчості людини, збирання, збереження, використання і поширення інформації про матеріальні та духовні культурні цінності, а також на забезпечення цілісності культурного простору України, доступності національного культурного надбання, дотримання прав громадян у сфері культури.

Конституція України в ч. 4 ст. 54 закріпила, що культурна спадщина охороняється законом. Для забезпечення охорони об'єктів культурної спадщини встановлюється правовий режим земель історико-культурного призначення. Землі історико-культурного призначення є однією з категорій земель, що входять до складу земель України.

До земель історико-культурного призначення належать землі, на яких розташовані пам'ятки культурної спадщини, їх комплекси (ансамблі), історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території, охоронювані археологічні території,

музеї просто неба, меморіальні музеї-садиби (ст. 53 Земельного кодексу України).

Площа земель історико-культурного призначення становить близько 0,01 % території України (близько 7,1 тис га), проте кількість історико-культурних заповідників та інших нерухомих об'єктів культурної спадщини вражає. На території нашої держави існують 18 *національних заповідників*: Києво-Печерський історико-культурний заповідник (м. Київ), Шевченківський заповідник (м. Канів), історико-культурний заповідник «Гетьманська столиця» (Чернігівська область), заповідник «Хортиця» (м. Запоріжжя), історико-культурний заповідник «Батьківщина Тараса Шевченка» (м. Канів), історико-культурний заповідник «Качанівка» (Чернігівська область), заповідник «Давній Галич» (Івано-Франківська область), історико-етнографічний заповідник «Переяслав» (Київська область), історико-культурний заповідник «Чигирин» (Черкаська область), заповідник «Херсонес Таврійський» (м. Севастополь), історико-меморіальний заповідник «Бабин Яр» (м. Київ), історико-меморіальний заповідник «Биківнянські могили» (м. Київ), історико-меморіальний заповідник «Поле Берестецької битви» (Рівненська область), історико-археологічний заповідник «Кам'яна Могила» (Запорізька область), заповідник «Замки Тернопілля» (Тернопільська область), історико-архітектурний заповідник «Кам'янець» (Хмельницька область), архітектурно-історичний заповідник «Чернігів стародавній» (м. Чернігів), музей-садиба М. І. Пирогова (м. Вінниця).

Державні заповідники поділено на історико-культурні та історико-архітектурні. До державних історико-культурних заповідників віднесено наступні: «Поле Полтавської битви» (Полтавська область), «Трипільська культура» (Черкаська область), «Стародавній Володимир» (Волинська область), «Межибіж» (Хмельницька область), «Посулля» (Сумська область), «Буша» (Вінницька область). Державними історико-архітектурними заповідниками є: «Хотинська фортеця» (Чернівецька область), «Стара Умань» (м. Умань), Кременецько-Почаївський заповідник (Тернопільська область), «Стародавній Київ» (м. Київ).

Об'єктами особливого правового захисту є цінності, включені в Список Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО. На території України їх 16 одиниць: Софійський собор і пов'язані з ним монастирські будівлі, Києво-Печерська лавра, церква Спаса на Берестові в м. Київ; історичний центр Львова; пункти геодезичної дуги Струве (села Катериновка, Гвардійське, Барановка

Хмельницької області, с. Стара Некрасовка Одеської області); прадавні букові ліси Карпат (Закарпатська область); резиденція митрополитів Буковини (м. Чернівці); церква Святого Духа (с. Потелич Львівської області); церква Святого Юра (м. Дрогобич Львівської області); церква Різдва Пресвятої Богородиці (с. Матков Львівської області); церква Святої Трійці (с. Жолква Львівської області); церква зішестя Святого Духа (м. Рогатин Івано-Франківської області); церква Різдва Пресвятої Богородиці (с. Нижній Вербіж Івано-Франківської області); церква Святого Архангела Михаїла (с. Ужок Закарпатської області); церква Вознесення Господня (с. Ясиня Закарпатської області); Давнє місто Херсонес Таврійський (м. Севастополь).

Нерозривний зв'язок об'єктів культурної спадщини із земельними ділянками, на яких вони розміщені, обумовлює вплив законодавства про культуру та культурну спадщину на правовий режим земель історико-культурного призначення. Можна виділити 3 блоки законодавства в цій сфері: міжнародне, європейське і національне.

Норми міжнародного права мають важливе значення для встановлення правового режиму земель історико-культурного призначення. До них відносяться: Конвенція про захист культурних цінностей в разі збройного конфлікту (1954), Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (1972), Конвенція про охорону підводної культурної спадщини (2001). Окремо слід виділити рекомендації Генеральної конференції ООН з питань освіти, науки і культури, які не мають загальнообов'язкової сили, але повинні враховуватись державами при формуванні національного законодавства, зокрема: Рекомендація щодо міжнародних принципів, які застосовуються під час археологічних розкопок (1956), Рекомендація про збереження краси й характеру пейзажів і місцевостей (1962), Рекомендація про збереження культурних цінностей, яким загрожує небезпека внаслідок проведення громадських або приватних робіт (1968), Рекомендація про охорону на національному рівні культурної та природної спадщини (1972), Рекомендація про збереження і сучасну роль історичних ансамблів (1976).

Європейське законодавство в галузі охорони культурної спадщини складають такі документи Ради Європи: Європейська культурна конвенція (1954), Конвенція про охорону архітектурної спадщини Європи (1985), Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини (переглянута) (1992), Європейська

ландшафтна конвенція (2000), Рамкова конвенція про значення культурної спадщини для суспільства (2005).

Національне законодавство: закони України «Про музеї та музейну справу» від 29 червня 1995 року № 249/95-ВР, «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» 21 вересня 1999 року № 1068-XIV, «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 року № 1805-III, «Про охорону археологічної спадщини» від 18 березня 2004 року № 1626-IV, «Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації» від 23 вересня 2008 року № 574-VI, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони культурної спадщини» від 9 вересня 2010 року № 2518-VI, «Про культуру» від 14 грудня 2010 року № 2778-VI, а також близько 20 підзаконних та відомчих нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та Міністерства культури України.

Аналіз зазначених правових актів дозволяє виділити існуючі в міжнародній практиці та в національному законодавстві підходи до розуміння, що ж є об'єктами культурної спадщини. Україна стала стороною Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини, прийнятої на 17-й сесії Генеральної конференції ООН з питань освіти, науки і культури (м. Париж, жовтень 1972 року)¹. У ст. 1 цієї Конвенції під культурною спадщиною розуміються: пам'ятки, тобто твори архітектури, монументальної скульптури і живопису, елементи або структури археологічного характеру, написи, печери та групи елементів, які мають видатну універсальну цінність з точки зору історії, мистецтва чи науки; ансамблі: групи ізольованих чи об'єднаних будівель, архітектура, єдність чи зв'язок з пейзажем яких є видатною універсальною цінністю з точки зору історії, мистецтва чи науки; визначні місця, тобто твори людини або спільні витвори людини й природи, а також зони, включаючи археологічні визначні місця, що є універсальною цінністю з точки зору історії, естетики, етнології чи антропології.

Конвенція про охорону підводної культурної спадщини від 2 листопада 2001 року у ст. 1 визначає підводну культурну спадщину як всі сліди людського існування, які мають культурний, історичний або археологічний характер і частково або цілком, періодично або постійно знаходяться під водою протягом не менше 100 років, як-от: об'єкти, споруди, будинки, артефак-

¹ Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини від 17—21 жовтня 1972 року. URL: <http://whc.unesco.org/archive/convention-ru.pdf>.

ти й людські останки разом з їхнім археологічним і природним оточенням; судна, літальні апарати, інші транспортні засоби чи будь-які їхні частини, їхній вантаж або інший вміст, разом із їхнім археологічним і природним оточенням; предмети доісторичного характеру¹.

Варто відзначити, що в міжнародному праві використовується також поняття «культурні цінності» (наприклад, в Конвенції про захист культурних цінностей в разі збройного конфлікту від 14 травня 1954 року). Так, в Рекомендації Генеральної конференції ООН з питань освіти, науки і культури про збереження культурних цінностей, яким загрожує небезпека внаслідок проведення громадських чи приватних робіт, від 1968 року² під культурними цінностями розуміють нерухомі об'єкти, такі як: місцевості археологічного, історичного чи наукового значення, споруди чи інші об'єкти, які становлять історичну, наукову, мистецьку чи архітектурну цінність, як релігійні, так і світські, у тому числі архітектурні або традиційні ансамблі, історичні квартали в містах або сільських населених пунктах і етнологічні споруди попередніх культур, які ще й досі знаходяться в доброму стані. Це стосується таких нерухомих об'єктів, як руїни, що збереглися на поверхні землі, а також археологічні чи історичні залишки, виявлені в землі.

Термін «культурні цінності» вживається також і в національному законодавстві. Зокрема, в ч. 3 ст. 16 Закону України «Про культуру» від 14 грудня 2010 року № 2778-VI³ закріплено, що унікальні культурні цінності, що мають виняткове історичне, художнє, наукове та інше культурне значення для формування вітчизняного культурного простору і визначають внесок Українського народу у всесвітню культурну спадщину, визнаються об'єктами національного культурного надбання і включаються до Державного реєстру національного культурного надбання.

Якщо культурні цінності можуть мати і нематеріальний характер, то об'єкти культурної спадщини є матеріалізованими і формують правовий режим земель історико-культурного призначення. В Законі України «Про охорону культурної спадщини» від

¹ Конвенція про охорону підводної культурної спадщини: від 2 листоп. 2001 р. // Офіційний вісник України. 2009. № 8. Ст. 260.

² Конвенции и рекомендации ЮНЕСКО по вопросам охраны культурного наследия: сборник. Москва, 1990. С. 75—81.

³ Про культури: Закон України від 14 груд. 2010 р. № 2778-VI // Голос України. 2011. 12 січ., № 4.

8 червня 2000 року № 1805-III¹ закріплено, що *об'єктом культурної спадщини* є визначне місце, споруда (витвір), комплекс (ансамбль), їхні частини, пов'язані з ними рухомі предмети, а також території чи водні об'єкти (об'єкти підводної культурної та археологічної спадщини), інші природні, природно-антропогенні або створені людиною об'єкти незалежно від стану збереженості, що донесли до нашого часу цінність з археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього погляду і зберегли свою автентичність. За видами об'єкти культурної спадщини поділяються на: археологічні, історичні, об'єкти монументального мистецтва, об'єкти архітектури, об'єкти містобудування, об'єкти садово-паркового мистецтва, ландшафтні природні території, об'єкти науки і техніки.

14.2. Загальний правовий режим земель історико-культурного призначення

Приєднавшись у 1994 році до Європейської культурної конвенції 1954 року, Україна взяла на себе зобов'язання вживати відповідних заходів для збереження свого національного внеску до загальної культурної спадщини Європи і сприяння його збільшенню². У 1996 році Конституцією України було закріплено обов'язок держави забезпечувати збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживати заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами (ч. 5 ст. 54). Правовий режим земель історико-культурного призначення пов'язаний із розміщенням, використанням та охороною вищезазначених об'єктів.

Право власності на землі історико-культурного призначення. ЗК України в ст. 54 закріпив, що землі історико-культурного призначення можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Проте існують винятки. По-перше, землі, на яких розташовані пам'ятки археології, перебувають у державній власності або вилучаються (викуповуються) у державну влас-

¹ Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 черв. 2000 р. № 1805-III // Урядовий кур'єр. 2000. 12 лип.

² Європейська культурна конвенція: від 19 груд. 1954 р. // Офіційний вісник України. 2006. № 41. Ст. 2781.

ність в установленому законом порядку, за винятком земельних ділянок, на яких розташовуються пам'ятки археології — поля давніх битв (ст. 17 Закону України «Про охорону культурної спадщини»). По-друге, пам'ятка разом із земельною ділянкою може бути приватизована лише за умови укладення майбутнім власником з органом охорони культурної спадщини попереднього договору про укладення в майбутньому охоронного договору на пам'ятку (її частину) з викладенням його істотних умов, у тому числі щодо цільового використання пам'ятки, робіт, які майбутній власник зобов'язується провести на пам'ятці з метою утримання її в належному стані. По-третє, існує перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації, встановлений Законом України від 23 вересня 2008 року № 574-VI¹ (а отже, не може бути приватизована і ділянка, на якій вони розміщені). Всього таких об'єктів більше двох тисяч, в Одесі і Одеській області, наприклад, близько 100, в м. Чернівці і Чернівецькій області — близько 120. По-четверте, пам'ятка національного значення, що перебуває у державній чи комунальній власності і потребує спеціального режиму охорони, може надаватися у користування разом із земельною ділянкою лише за погодженням з Мінкультури України.

Використання земель історико-культурного призначення. Законом України від 19 вересня 2013 року № 581-VII було ратифіковано Рамкову конвенцію Ради Європи про значення культурної спадщини для суспільства. Відповідно до положень даної Конвенції, використання всіх аспектів спадщини культурного середовища повинно здійснюватись для: а) збагачення процесів економічного, політичного, соціального й культурного розвитку та планування землекористування за допомогою вивчення впливу на культурну спадщину та використання в разі необхідності стратегій зменшення шкоди; б) сприяння інтегрованому підходу до політики, яка стосується культурного, біологічного, геологічного та ландшафтного різноманіття, для досягнення балансу між цими елементами².

Об'єкти культурної спадщини, що є пам'ятками, із займаними ними земельними ділянками можуть надаватись в користуван-

¹ Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації: Закон України від 23 верес. 2008 р. № 574-VI // *Голос України*. 2008. 17 жовт., № 198.

² Рамкова конвенція Ради Європи про значення культурної спадщини для суспільства: від 27 жовт. 2005 р. // *Офіційний вісник України*. 2014. № 40. Ст. 1070.

ня юридичним та фізичним особам з науковою, культурно-освітньою, туристичною та іншою метою. Проте використання земель історико-культурного призначення здійснюється з певними обмеженнями: юридичні та фізичні особи зобов'язані забезпечити збереженість пам'яток на землях, якими вони користуються, та укласти з органами охорони культурної спадщини охоронні договори (ст. 25 Закону України «Про охорону культурної спадщини»); забороняється будь-яка діяльність юридичних або фізичних осіб, що створює загрозу пам'ятці або порушує законодавство, державні стандарти, норми і правила у сфері охорони культурної спадщини (ст. 30 Закону України «Про охорону культурної спадщини»); будівельні, меліоративні, шляхові та інші роботи, що можуть призвести до руйнування, знищення чи пошкодження об'єктів культурної спадщини, проводяться тільки після повного дослідження цих об'єктів за рахунок коштів замовників зазначених робіт. Роботи на щойно виявлених об'єктах культурної спадщини здійснюються за наявності письмового дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини на підставі погодженої з ним науково-проектної документації (ст. 37 Закону України «Про охорону культурної спадщини»); використання земельної ділянки у спосіб, що суперечить вимогам охорони культурної спадщини, є підставою для припинення права користування земельною ділянкою (п. «є» ст. 141 ЗКУ).

Метою використання земель історико-культурного призначення є забезпечення охорони об'єктів культурної спадщини. Тому на фізичну або юридичну особу — землекористувача, діяльність якого негативно позначається на стані пам'ятки (створює загрозу знищення, руйнування, пошкодження, спотворення пам'ятки), покладається обов'язок вжити заходів, погоджених з відповідним органом охорони культурної спадщини, для запобігання такій загрозі та підтримання пам'ятки в належному стані за власні кошти. Органи охорони культурної спадщини зобов'язані заборонити будь-яку діяльність юридичних або фізичних осіб, що створює загрозу пам'ятці або порушує законодавство, державні стандарти, норми і правила у сфері охорони культурної спадщини. Органи місцевого самоврядування зобов'язані повідомляти відповідні органи охорони культурної спадщини про бездіяльність землекористувача, що створює загрозу пам'ятці.

З метою запобігання негативному впливу на стан об'єктів культурної спадщини постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження критерію, за яким оцінюється ступінь ри-

зику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) щодо об'єктів культурної спадщини» від 21 січня 2009 року № 21¹ установлюються два ступені ризику — високий та середній. До суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику належать суб'єкти господарювання, що виконують будівельні, меліоративні, шляхові, земляні роботи на об'єктах культурної спадщини, її територіях, у зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць. До суб'єктів господарювання із середнім ступенем ризику належать суб'єкти господарювання, що: провадять сільськогосподарську діяльність на території об'єктів культурної спадщини, у зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць; використовують об'єкти культурної спадщини для розміщення в них підприємств, установ та організацій, діяльність яких не пов'язана з охороною культурної спадщини. Планові заходи державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання здійснюються Мінкультури з такою періодичністю: з високим ступенем ризику — не частіше трьох разів на рік; з середнім ступенем ризику — не частіше одного разу на три роки.

В аспекті визначення особливостей використання земель історико-культурного призначення необхідно також згадати про Рекомендації Генеральної конференції ООН з питань освіти, науки і культури про збереження культурних цінностей, яким загрожує небезпека внаслідок проведення громадських чи приватних робіт, 1968 року. Зокрема, в п. 8 встановлено необхідність здійснення попереджувальних заходів для забезпечення захисту чи врятування культурних цінностей, яким загрожує небезпека внаслідок проведення громадських чи приватних робіт, зокрема таких: а) проекти розвитку чи реконструкції міст, при здійсненні яких хоч і зберігаються зареєстровані пам'ятки, іноді зносяться менш важливі споруди, внаслідок чого знищуються історичні зв'язки і середовище історичних кварталів; б) аналогічні проекти, за яких традиційні архітектурні ансамблі, що мають у цілому значення культурних пам'яток, можуть підлягати знесенню через

¹ Про затвердження критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) щодо об'єктів культурної спадщини: постанова Кабінету Міністрів України від 21 січ. 2009 р. № 21 // Урядовий кур'єр. 2009. 27 січ., № 13.

відсутність зареєстрованих пам'яток; с) непродумані перебудови чи ремонт окремих історичних споруд; d) будівництво чи реконструкція шосейних доріг, які становлять особливу небезпеку для місцевостей і споруд чи груп споруд, що мають історичне значення; е) будівництво гребель для іригації, гідроелектростанцій та боротьба з затопленням; f) будівництво трубопроводів і ліній електропередачі; g) сільськогосподарські роботи, в т. ч. глибока оранка, дренажні та іригаційні роботи, розчищення і планування землі та лісонасаджень; h) роботи, спричинені зростанням промисловості й технічним прогресом індустріалізованого суспільства, як-от будівництво аеродромів, розроблення шахт чи кар'єрів, драгування і ремонт каналів і гаваней тощо¹.

Управління землями історико-культурного призначення. До відомчих органів, діяльність яких впливає на правовий режим земель історико-культурного призначення, можна віднести Міністерство культури України та Науково-методичну раду з питань охорони культурної спадщини.

Міністерство культури України — центральний орган виконавчої влади, що є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини і діє на підставі Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 року № 495². До повноважень Мінкультури в галузі земельних відносин належать: видання розпоряджень і приписів щодо охорони пам'яток національного значення, припинення робіт на таких пам'ятках, їх територіях та в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, якщо зазначені роботи виконуються за відсутності затверджених або погоджених з відповідними органами охорони культурної спадщини програм та проектів; визначення необхідності проведення охоронних заходів щодо збереження пам'яток національного значення та їх територій у разі виникнення загрози руйнування або пошкодження внаслідок дії природних факторів або виконання будь-яких робіт; здійснення нагляду за виконанням робіт з дослідження, консервації, реабілітації, реставрації, ремонту, при-

¹ Конвенции и рекомендации ЮНЕСКО по вопросам охраны культурного наследия: сборник. Москва, 1990. С. 75—81.

² Про затвердження Положення про Міністерство культури України: постановою Кабінету Міністрів України від 3 верес. 2014 р. № 495 // Урядовий кур'єр. 2014. 15 жовт., № 190.

стосування і музеєфікації пам'яток та інших робіт на пам'ятках, об'єктах археологічної спадщини і в зонах їх охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць; координація та контроль за паспортизацією нерухомих об'єктів культурної спадщини; оголошення топографічно визначених територій або водних об'єктів, в яких містяться об'єкти культурної спадщини або можлива їх наявність, охоронюваними археологічними територіями; визначення меж територій археологічних пам'яток національного значення, затвердження зон їх охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць та встановлення режиму їх використання; видача дозволів на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їх територіях та в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також на проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних робіт у межах території, на якій розташовані архітектурні пам'ятки, а також дослідження решток життєдіяльності людини, що містяться під землею поверхнею, під водою; участь у здійсненні державного контролю за використанням земель історико-культурного призначення; затвердження планів організації території історико-культурних заповідників, що належать до сфери управління Мінкультури, а також планів організації території історико-культурної заповідної території.

Науково-методична рада з питань охорони культурної спадщини Міністерства культури України діє на підставі Положення, затвердженого наказом Міністерства культури України від 4 квітня 2012 року № 304, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 27 квітня 2012 року за № 649/20962¹. Науково-методична рада є постійно діючим дорадчим органом і створена для розгляду наукових рекомендацій та пропозицій щодо розроблення напрямів розвитку охорони культурної спадщини, обговорення найважливіших програм, проектів з питань охорони культурної спадщини.

Функції управління землями історико-культурного призначення. Оскільки дана категорія є складовою земель України, то на неї поширюються всі функції державного управління земель-

¹ Про затвердження Положення про Науково-методичну раду з питань охорони культурної спадщини Міністерства культури України та Порядку роботи Експертної комісії з розгляду питань занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України: наказ Міністерства культури України від 4 квіт. 2012 р. № 304 // Офіційний вісник України. 2012. № 36. Ст. 1358.

ними ресурсами. Землі, на яких розташовані пам'ятки, історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території, охоронювані археологічні території, належать до земель історико-культурного призначення, включаються до державних земельних кадастрів, планів землекористування, проектів землеустрою, іншої проектно-планувальної та містобудівної документації (ст. 34 Закону України «Про охорону культурної спадщини»).

Специфічними функціями управління, які впливають на правовий режим земель історико-культурного призначення, є облік об'єктів культурної спадщини, ведення Державного реєстру нерухомих пам'яток України, видача дозволів на проведення робіт на охоронюваних територіях, затвердження планів організації територій.

Об'єкти культурної спадщини підлягають обліку, що здійснюють спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини з метою виявлення, наукового вивчення, класифікації, державної реєстрації об'єктів культурної спадщини. Порядок обліку об'єктів культурної спадщини, затверджений наказом Міністерства культури України від 11 березня 2013 року № 158, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 1 квітня 2013 року за № 528/23060¹. Облік об'єктів культурної спадщини включає: виявлення, обстеження, дослідження, фотофіксацію об'єктів культурної спадщини, підготовку графічних матеріалів (у разі необхідності) та визначення предмета охорони культурної спадщини, складання переліків об'єктів культурної спадщини та облікової документації на ці об'єкти, підготовку подання Міністерству культури України та Кабінету Міністрів України для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Виявлення об'єктів культурної спадщини відбувається шляхом здійснення науково-дослідних та пошукових робіт (натурних обстежень (досліджень), історико-архівних і бібліографічних досліджень, фотофіксації, графічної фіксації), розробки науково-проектної документації; наукової (науково-технічної) експертизи робіт, які можуть призвести до руйнування, знищення чи пошкодження об'єктів культурної спадщини; земляних, будівельних, меліоративних та інших робіт.

На виявлені об'єкти культурної спадщини складається облікова картка об'єкта культурної спадщини, коротка історич-

¹ Про затвердження Порядку обліку об'єктів культурної спадщини: наказ Міністерства культури України від 11 берез. 2013 р. № 158 // Офіційний вісник України. 2013. № 29. Ст. 1011.

на довідка, акт технічного стану об'єкта (пам'ятки) культурної спадщини. Ці документи подаються за місцезнаходженням таких об'єктів на розгляд науково-методичної ради з питань охорони культурної спадщини органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, консультативних рад органів охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та наукової (вченої) ради установи, організації, діяльність якої пов'язана з охороною культурної спадщини, які оцінюють відповідність кожного об'єкта встановленим критеріям. За результатами оцінки виявлених об'єктів культурної спадщини оформлюється протокол, в якому зазначається, яким саме критеріям відповідає (не відповідає) кожен об'єкт культурної спадщини. Протокол є підставою для занесення об'єкта культурної спадщини до Переліку об'єктів культурної спадщини. На кожний щойно виявлений об'єкт культурної спадщини у строк, що не перевищує трьох років з дати занесення його до Переліку, складається паспорт об'єкта культурної спадщини.

Об'єкти культурної спадщини незалежно від форм власності відповідно до їхньої археологічної, естетичної, етнологічної, історичної, мистецької, наукової чи художньої цінності підлягають реєстрації шляхом занесення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України за категоріями національного та місцевого значення пам'ятки (ст. 13 Закону України «Про охорону культурної спадщини»). Об'єкти культурної спадщини заносяться до Державного реєстру нерухомих пам'яток України за рішенням Кабінету Міністрів України (щодо об'єктів національного значення) та Мінкультури (щодо об'єктів місцевого значення). Усім пам'яткам культурної спадщини у разі занесення до Реєстру присвоюються охоронні номери, що не можуть дублюватися. Порядок визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року № 1760 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2016 року № 626)¹. Правовий режим земель історико-культурного призначення і форма власності залежать значною мірою від статусу об'єкта культурної спадщини.

¹ Про затвердження Порядку визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України: постанова Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2001 р. № 1760 // Урядовий кур'єр. 2016. 29 верес., № 183.

Об'єкти культурної спадщини національного значення є особливою історичною або культурною цінністю і повинні відповідати критерію автентичності, а також одному з таких критеріїв: мали значний вплив на розвиток культури, архітектури, містобудування, мистецтва країни; безпосередньо пов'язані з історичними подіями, віруваннями, життям і діяльністю видатних людей; репрезентують шедевр творчого генія, стали етапними творами видатних архітекторів чи інших митців; були витворами зниклої цивілізації чи мистецького стилю. Критерій автентичності означає, що пам'ятка повинна значною мірою зберегти свою форму та матеріально-технічну структуру, історичні культурні нашарування.

Об'єкти культурної спадщини місцевого значення повинні відповідати критерію автентичності, а також одному з таких критеріїв: мали вплив на розвиток культури, архітектури, містобудування, мистецтва певного населеного пункту чи регіону; пов'язані з історичними подіями, віруваннями, життям і діяльністю видатних людей певного населеного пункту чи регіону; є творами відомих архітекторів або інших митців; є культурною спадщиною національної меншини чи регіональної етнічної групи.

Відповідальність за порушення правового режиму земель історико-культурного призначення. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони культурної спадщини» від 9 вересня 2010 року № 2518-VI¹ посилено юридичну відповідальність за порушення правового режиму земель історико-культурного призначення, зокрема: за порушення режиму історико-культурного заповідника чи історико-культурної заповідної території (ст. 92 Кодексу України про адміністративні правопорушення); незаконне проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних чи підводних робіт на об'єкті археологічної спадщини (ст. 298 Кримінального кодексу України).

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони культурної спадщини: Закон України від 9 верес. 2010 р. № 2518-VI // Голос України. 2010. 12 жовт., № 190.

14.3. Спеціальні правові режими земель історико-культурного призначення

Правовий режим земель, на яких розташовані пам'ятки культури. Пам'ятка культури — це об'єкт культурної спадщини, який занесений до Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Об'єкти культурної спадщини, що є пам'ятками (за винятком пам'яток, відчуження або передача яких обмежується законодавчими актами України), можуть бути відчужені, а також передані власником або уповноваженим ним органом разом із земельними ділянками, на яких вони розміщені, іншій юридичній або фізичній особі за наявності погодження відповідного органу охорони культурної спадщини. Пам'ятка національного значення, що перебуває у державній чи комунальній власності і потребує спеціального режиму охорони, може надаватися у користування за погодженням з Міністерством культури України (ст. 18 Закону України «Про охорону культурної спадщини»). Усі власники пам'яток, щойно виявлених об'єктів культурної спадщини чи їх частин незалежно від форм власності на ці об'єкти зобов'язані укласти з відповідним органом охорони культурної спадщини охоронний договір. Порядок укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року № 1768¹.

Охоронний договір встановлює режим використання пам'ятки культури чи її частини, у тому числі території, на якій вона розташована. Власник пам'ятки чи її частини або уповноважений ним орган (особа) зобов'язаний не пізніше ніж через один місяць з моменту отримання пам'ятки чи її частини у власність або у користування укласти охоронний договір з відповідним органом охорони культурної спадщини. В охоронному договорі зазначаються особливості режиму використання пам'ятки, види і терміни виконання реставраційних, консерваційних, ремонтних робіт, робіт з упорядкування її території, інших пам'ятко-охоронних заходів, необхідність яких визначається відповідним органом охорони культурної спадщини. Власник пам'ятки або уповноважений ним орган чи особа повинні забезпечити дотримання вимог протипожежної, санітарної, екологічної безпеки, виконання режиму використання пам'яток та пов'язаних з ними будівель, територій та культурних цінностей.

¹ Про затвердження Порядку укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини: постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2001 р. № 1768 // Урядовий кур'єр. 2002. 22 трав., № 91.

Правовий режим земель історико-культурних заповідників та історико-культурних заповідних територій. Історико-культурний заповідник — це комплекс (ансамбль) пам'яток з усією сукупністю компонентів, що становить культурну, історичну та наукову цінність, просторово, планувально і функціонально виділений у структурі населеного пункту або локалізований поза його межами. Історико-культурним заповідником державного значення оголошується комплекс (ансамбль) пам'яток, що має особливу культурну, історичну і наукову цінність, справив значний вплив на розвиток культури, архітектури, містобудування, безпосередньо пов'язаний з видатними історичними подіями. Історико-культурним заповідником місцевого значення оголошується комплекс (ансамбль) пам'яток, що відображає особливості історії, культури, архітектури чи містобудування окремого регіону або населеного пункту.

Історико-культурна заповідна територія — це історично сформована територія, в межах якої збереглася значна кількість об'єктів культурної спадщини. Оголошення території історико-культурною заповідною територією здійснюється без вилучення пам'яток, їх комплексів (ансамблів), земельних ділянок, розташованих у межах такої території, у їх власників або користувачів.

Залежно від домінуючого виду об'єктів культурної спадщини історико-культурні заповідники чи історико-культурні заповідні території можуть бути історико-архітектурними, архітектурно-історичними, історико-меморіальними, історико-археологічними, історико-етнографічними (ст. 33 Закону України «Про охорону культурної спадщини»).

У межах історико-культурного заповідника та історико-культурної заповідної території забороняється діяльність, що негативно впливає або може негативно вплинути на стан збереження об'єктів культурної спадщини, режим їх охорони та використання. Містобудівні, архітектурні та ландшафтні перетворення, будівельні, меліоративні, шляхові, земляні роботи, проведення масових і видовищних заходів здійснюються: у межах історико-культурного заповідника — за погодженням з органом, до сфери управління якого належить заповідник; у межах історико-культурної заповідної території — за погодженням з Міністерством культури України, на підставі висновку органу, що забезпечує дотримання режиму історико-культурної заповідної території.

Межі, зони охорони, обсяги і строки проведення робіт з благоустрою історико-культурного заповідника та історико-культурної

заповідної території, а також заходи з охорони і використання об'єктів культурної спадщини, збереження і відтворення традиційного характеру середовища визначаються відповідно у плані організації території історико-культурного заповідника або плані організації історико-культурної заповідної території.

Підготовку і подання клопотання про оголошення комплексу (ансамблю) пам'яток історико-культурним заповідником або території історико-культурною заповідною територією можуть здійснювати фізичні та/або юридичні особи. У клопотанні з урахуванням культурної, історичної та наукової цінності комплексу (ансамблю) пам'яток чи окремої території обґрунтовується необхідність їх оголошення відповідно історико-культурним заповідником або історико-культурною заповідною територією. До клопотання додаються документи, що підтверджують обґрунтування необхідності оголошення комплексу (ансамблю) пам'яток чи території відповідно історико-культурним заповідником або історико-культурною заповідною територією.

Перелік документів, необхідних для прийняття рішення про оголошення комплексу (ансамблю) пам'яток історико-культурним заповідником або території історико-культурною заповідною територією затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 6 липня 2011 року № 727¹. За наслідками розгляду клопотання орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим, обласна, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації чи відповідний виконавчий орган сільської, селищної, міської ради надає висновок про доцільність оголошення комплексу (ансамблю) пам'яток історико-культурним заповідником або території історико-культурною заповідною територією разом з необхідними документами відповідному органу.

Рішення про оголошення комплексу (ансамблю) пам'яток історико-культурним заповідником державного значення або території історико-культурною заповідною територією приймає Кабінет Міністрів України. Рішення про оголошення комплексу (ансамблю) пам'яток історико-культурним заповідником місцевого значення приймає відповідно Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна, Київська і Севастопольська міські ради.

¹ Про затвердження Переліку документів, необхідних для прийняття рішення про оголошення комплексу (ансамблю) пам'яток історико-культурним заповідником або території історико-культурною заповідною територією: постанова Кабінету Міністрів України від 6 лип. 2011 р. № 727 // Урядовий кур'єр. 2011. 27 лип., № 135.

З метою забезпечення дотримання режиму історико-культурного заповідника, визначеного положенням про нього, орган, до сфери управління якого належить заповідник, утворює адміністрацію історико-культурного заповідника. *Адміністрація історико-культурного заповідника* здійснює культурно-освітню, науково-дослідну діяльність у сфері охорони культурної спадщини та музейній справі, а також туристичну діяльність. Згідно з Типовим положенням про адміністрацію історико-культурного заповідника, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 року № 452¹, основними завданнями адміністрації заповідника є: забезпечення дотримання режиму історико-культурного заповідника; здійснення заходів щодо охорони і збереження об'єктів історико-культурного заповідника, збереження і відтворення традиційного характеру його середовища; провадження культурно-освітньої, науково-дослідної діяльності у сфері охорони культурної спадщини та музейної справи, а також туристичної діяльності.

Правовий режим земель музеїв-заповідників. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про музеї та музейну справу» від 29 червня 1995 року № 249/95-ВР², на основі об'єктів культурної спадщини, пам'яток природи, їх територій можуть створюватися музеї просто неба та меморіальні музеї-садиби.

Музей просто неба — це різновид музеїв, де експонати розміщені на відкритому просторі. Існують такі їх різновиди: скансен, музей забудов, музей сільських господарств, музей живої історії і фольклорний музей. Наприклад, в Україні існує 14 скансенів (етнографічних комплексів), найбільшими з яких є Національний музей народної архітектури та побуту України у Пирогові (133,5 га) та Львівський музей народної архітектури та побуту «Шевченківський гай» (площа 60 га).

Музей-садиба — це комплекс житлових, господарських, паркових та інших будівель, де проживали видатні особистості. Наприклад, до складу Національного музею-садиби М. І. Пирогова (Вінниця), де жив і працював видатний вчений, геніальний хірург, анатом, творець воєнно-польової хірургії, засновник Товариства Червоного Хреста Микола Іванович Пирогов, входять будинок, в якому жив М. І. Пирогов і де розміщена експозиція

¹ Про затвердження Типового положення про адміністрацію історико-культурного заповідника: постанова Кабінету Міністрів України від 26 черв. 2013 р. № 452 // Урядовий кур'єр. 2013. 10 лип., № 121.

² Про музеї та музейну справу: Закон України від 29 черв. 1995 р. № 249/95-ВР // Голос України. 1995. 15 серп.

про його життя і діяльність; музей-аптека з інтер'єрами приймальні та операційної в його садибі Вишня; церква-некрополь, де покоїться набальзамоване тіло ученого; меморіальний парк, в якому збереглися дерева, посаджені М. І. Пироговим¹.

Територія, відведена для музею, належить до земель історико-культурного призначення. На цій території музею забороняється діяльність, що суперечить його функціональному призначенню або може негативно впливати на стан зберігання музейного зібрання, та інша діяльність, несумісна з діяльністю музею як закладу культури. Територія, відведена для музею, підлягає просторово-функціональному зонуванню. На цій території згідно із статутом музею може бути виділено зони: заповідна — для зберігання і охорони найбільш цінних історико-культурних, меморіальних комплексів та окремих об'єктів; експозиційна — для стаціонарного демонстрування великогабаритних музейних предметів і використання в культурно-пізнавальних цілях; наукова — для проведення науково-дослідної роботи; рекреаційна — для відпочинку відвідувачів музею та їх обслуговування, зокрема розташування музейних крамниць, буфетів, кафе, інших пунктів громадського харчування, проведення мистецьких, культурно-освітніх заходів, гостьових місць для паркування автомобілів; господарська — для розміщення допоміжних господарських об'єктів, місць для паркування службових автомобілів та інших транспортних засобів (ст. 11 Закону України «Про музеї та музейну справу»).

Правовий режим охоронюваних археологічних територій. Охоронювані археологічні території — це топографічно визначені території чи водні об'єкти, в яких містяться об'єкти культурної спадщини або можлива їх наявність (ст. 31 Закону України «Про охорону культурної спадщини»). Такі території оголошуються на обмежений або необмежений строк з метою охорони археологічної спадщини. Археологічна спадщина України — сукупність об'єктів археологічної спадщини, що перебувають під охороною держави, та пов'язані з ними території, а також рухомі культурні цінності (археологічні предмети), що походять з об'єктів археологічної спадщини (ст. 1 Закону України «Про охорону археологічної спадщини»).

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про охорону археологічної спадщини» від 18 березня 2004 року № 1626-IV², наукові

¹ Національний музей-садиба М. І. Пирогова. URL: <http://www.pirogov.com.ua>.

² Про охорону археологічної спадщини: Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1626-IV // Голос України. 2004. 27 квіт., № 78.

дослідження археологічної спадщини включають польові дослідження — археологічні розвідки, розкопки, інші земляні і підводні роботи. Проведення польових досліджень на охоронюваній археологічній території, а також дослідження решток життєдіяльності людини, що містяться під землею поверхнею, під водою, здійснюється за дозволом, виданим Міністерством культури України. Дозволи на проведення археологічних розвідок, розкопок надаються за умови дотримання виконавцем робіт вимог охорони культурної спадщини та наявності у нього необхідного кваліфікаційного документа, виданого кваліфікаційною радою. Дозволи на проведення земляних (підводних) робіт на території місць бойових дій, місць загибелі бойових кораблів, морських та річкових суден, місць поховань померлих та померлих (загиблих) військовослужбовців (у тому числі іноземців), які загинули у війнах, внаслідок депортації та політичних репресій на території України, надаються згідно з програмами, погодженими з відповідним органом охорони культурної спадщини (ст. 35 Закону України «Про охорону культурної спадщини»). Проведення археологічних розвідок, розкопок, земляних та підводних робіт для пошуку об'єктів археологічної спадщини або пов'язаних з ними рухомих предметів за відсутності дозволу, зокрема на використання металошукачів, детекторів неоднорідності ґрунту чи будь-якого іншого пошукового обладнання або відповідної технології, є незаконним.

Якщо під час проведення будь-яких земляних робіт виявлено знахідку археологічного або історичного характеру, виконавець робіт зобов'язаний зупинити їх подальше ведення і протягом однієї доби повідомити про це відповідний орган охорони культурної спадщини, на території якого проводяться земляні роботи. Земляні роботи можуть бути відновлені лише згідно з письмовим дозволом відповідного органу охорони культурної спадщини після завершення археологічних досліджень відповідної території. З метою захисту об'єктів археології, у тому числі тих, що можуть бути виявлені, проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок у випадках, передбачених Земельним кодексом України, погоджуються органами охорони культурної спадщини.

Рекомендація Генеральної конференції ООН з питань освіти, науки і культури, що визначає принципи міжнародної регламентації археологічних розкопок від 5 грудня 1956 року, встановлює обов'язки сторін при проведенні археологічних розкопок: докладати зусиль для узгодження і поєднання відповідних потреб археології з планами облаштування територій шляхом за-

безпечення участі археологів: у плануванні, спрямованому на забезпечення збалансованих стратегій охорони, збереження та введення у культурний обіг ділянок територій, що мають археологічну цінність; у різних етапах проектів розвитку територій; забезпечити систематичні консультації між археологами та фахівцями з питань міського і регіонального планування з метою створення можливостей для внесення змін до тих проектів розвитку територій, які можуть мати негативний вплив на археологічну спадщину; забезпечення достатніх часу та ресурсів для проведення належного наукового дослідження відповідної ділянки території та опублікування його результатів; забезпечити повне врахування місцевостей, що мають археологічну цінність, та їхнього контексту в оцінках екологічних наслідків та рішеннях, що приймаються на їхній основі¹.

Правовий режим історичних ареалів населених пунктів. Історичний ареал — це спеціально виділена у населеному місці територія історико-культурного значення із затвердженими межами, яка повинна фіксуватися в усіх землепорядних і містобудівних документах та розглядатися як специфічний об'єкт містобудівного проектування. У межах населеного місця може бути визначено один або кілька історичних ареалів. Частина територій історичних ареалів, а саме території пам'яток та їх охоронних зон, території заповідників, охоронювані археологічні території належать до земель історико-культурного призначення. Історичний ареал є найбільш освоєною в минулому і добре збереженою частиною території населеного місця, що відрізняється традиційним характером середовища і значною кількістю об'єктів культурної спадщини. Історичний ареал охоплює історично сформовану частину населеного місця, що зберегла старовинний вигляд, розпланування і характер забудови. Історичні ареали визначаються тільки в населених місцях, що занесені до Списку історичних населених місць України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 року № 878².

Режими використання історичних ареалів визначаються їх історико-культурним потенціалом (кількістю, видами, типами і категоріями об'єктів культурної спадщини, загальною містобудівною структурою, наявністю чи відсутністю заповідників, а також

¹ Международные нормативные акты ЮНЕСКО. Москва: Логос, 1993.

² Про затвердження Списку історичних населених місць України: постанова Кабінету Міністрів України від 26 лип. 2001 р. № 878 // Урядовий кур'єр. 2001. 9 серп., № 142.

установленими зонами охорони пам'яток). Порядок визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 318¹. Межі історичних ареалів визначаються спеціальною науково-проектною документацією під час розроблення історико-архітектурних опорних планів цих населених місць. Межі історичних ареалів слід проводити вздовж розпланувальних і природних рубежів, що відокремлюють історичний ареал від решти міських територій, і визначати історико-архітектурним опорним планом населеного місця. Історико-архітектурні опорні плани розробляються на основі комплексних досліджень усєї території історичного населеного місця та його найближчого оточення.

Для кожного історичного ареалу визначаються режим використання та конкретні обмеження господарської діяльності на його території, які встановлюються правилами охорони та використання історичних ареалів населених місць. Правила охорони та використання історичних ареалів населених місць повинні враховуватися під час розроблення місцевих містобудівних програм, містобудівної документації.

Загальні принципи, пов'язані зі створенням необхідної документації з метою збереження історичних ареалів, викладено в Рекомендації Генеральної конференції ООН з питань освіти науки і культури про збереження і сучасну роль історичних ансамблів (1976). Під «історичними або традиційними ансамблями» розуміються будь-які сукупності будівель, споруд і відкритих просторів, у тому числі місця археологічних і палеонтологічних розкопок, що складають людські поселення в міській чи в сільській місцевості, цілісність і цінність яких визнано з археологічної, архітектурної, передісторичної, історичної, естетичної чи соціально-культурної точок зору. Серед цих досить різноманітних ансамблів можна, зокрема, вирізнити історичні місця, історичні міста, старовинні міські квартали, села й невеликі селища, а також однорідні монументальні ансамблі, які слід ретельно зберігати в усій цілісності². Межі та режими використання історич-

¹ Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць: постанова Кабінету Міністрів України від 13 берез. 2002 р. № 318 // Урядовий кур'єр. 2002. 30 квіт., № 82.

² Конвенции и рекомендации ЮНЕСКО по вопросам охраны культурного наследия: сборник. Москва, 1990. С. 97—106.

них ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на територіях історичних ареалів населених місць визначаються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, відповідною науково-проектною документацією, яка затверджується Міністерством культури України або уповноваженими ним органами охорони культурної спадщини.

14.4. Правовий режим охоронних зон пам'яток культури

Зонування території здійснюється з метою створення сприятливих умов для життєдіяльності людини, забезпечення захисту територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання надмірній концентрації населення і об'єктів виробництва, зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, охорони та використання територій з особливим статусом, у тому числі ландшафтів та об'єктів історико-культурної спадщини (ст. 18 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Навколо історико-культурних заповідників, історико-культурних заповідних територій, музеїв просто неба, меморіальних музеїв-садиб, пам'яток культурної спадщини, їх комплексів (ансамблів) встановлюються зони охорони пам'яток із заборонаю діяльності, що шкідливо впливає або може вплинути на додержання режиму використання таких земель (ч. 2 ст. 54 ЗК України). В зонах охорони запроваджують відповідний режим, що має сприяти збереженню як самих пам'яток, так і їх містобудівного та композиційного значення. Режимом зон охорони регламентують основні архітектурні риси, масштаб, висоту і розміри в плані об'єктів нової забудови та існуючої, що підлягає реконструкції; характер благоустрою; розпланувальні, будівельні, інженерні, земельні та інші роботи; використання будівель, споруд і територій. Межі та режими використання зон охорони пам'яток визначаються відповідною науково-проектною документацією і затверджуються відповідним органом охорони культурної спадщини.

Склад та зміст історико-архітектурного опорного плану населеного пункту встановлено Державними архітектурно-будівельними нормами України ДБН Б.2.2-3:2012. Порядок визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток та внесення змін до них встановлюється Міністерством культури України. У межах зон охорони пам'яток забороняються місто-

будівні, архітектурні чи ландшафтні перетворення, будівельні, меліоративні, шляхові, земляні роботи без дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини.

З метою захисту традиційного характеру середовища окремих пам'яток культурної спадщини та територій навколо них мають встановлюватися *такі зони охорони пам'яток*: охоронні зони, зони регулювання забудови, зони охоронюваного ландшафту, зони охорони археологічного культурного шару (ст. 32 Закону України «Про охорону культурної спадщини»).

Правовий режим охоронної зони. Охоронна зона — це територія навколо пам'яток архітектури і містобудування, історії, археології, монументального мистецтва, садово-паркового мистецтва, занесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України. До охоронної зони включають ділянки історичної забудови, ландшафтів, вільних просторів, які становлять характерне історичне середовище пам'ятки, а також цінні оглядові точки та зони. До охоронної зони також приєднують території, необхідні для захисту пам'ятки від шкідливих техногенних і природних впливів. Для пам'яток, які розташовані в межах історико-культурних заповідників, охоронні зони не виділяють, оскільки охоронний статус території заповідника вищий, ніж статус охоронної зони.

Охоронна зона виділяється для збереження найближчого середовища пам'ятки, головним чи суттєвим елементом якого вона є, а також для створення оптимальних умов огляду пам'ятки, забезпечення належного її функціонування, охорони від вібрацій, забруднень, затоплення, підтоплення та інших негативних техногенних і природних впливів. В охоронних зонах здійснюється реставрація та реабілітація пам'яток, забезпечується охорона традиційного характеру середовища, усунення споруд і насаджень, які порушують традиційний характер середовища, відтворення втрачених цінних об'єктів. Нове будівництво можливе тільки у виняткових випадках за проектами, погодженими в порядку, визначеному законодавством. Встановлення охоронних зон пам'яток та затвердження меж історичних ареалів населених місць не може бути підставою для примусового вилучення з володіння (користування) земельних ділянок у юридичних та фізичних осіб за умов дотримання землевласниками та землекористувачами правил використання земель історико-культурного призначення.

Правовий режим зони регулювання забудови. Зона регулювання забудови — це забудована чи призначена під забудову

ву територія за межами охоронної зони, на яку поширюється композиційно-видовий вплив пам'ятки. Ця зона призначена для збереження особливостей візуального сприйняття пам'ятки, її активної ролі в композиції і пейзажі населеного місця. Вона виконує функції буферної, перехідної та синтезуючої зони у взаємодії пам'ятки з новими об'єктами довкілля. Межі зони регулювання забудови навколо пам'ятки визначаються роллю пам'ятки в композиції і образі населеного місця (силуеті, панорамах, видах), а також межами композиційно-видового впливу пам'ятки в населеному місці. Зона регулювання забудови повинна охоплювати пов'язані з пам'яткою ділянки історичної забудови і розпланування, а також території, на які поширюється композиційно-видовий вплив пам'ятки: місця її огляду; території, що оглядаються разом з нею в цінних пейзажах і видах; ділянки, на яких необхідно регулювати висоту нової забудови задля збереження цінних пейзажів і видів.

У зонах регулювання забудови здійснюється реконструкція будівель і споруд. Ступінь реконструкції визначається цінністю наявних об'єктів культурної спадщини, розташуванням зони в історичному ареалі, особливостями об'ємно-просторового устрою історичного населеного місця. В зоні регулювання забудови зберігаються цінні історичні розпланування і забудова, озеленення та упорядкування, виразні елементи ландшафту; закріплюється та відтворюється значення пам'яток в архітектурно-просторовій організації історичного ареалу; забезпечуються сприятливі умови для огляду пам'яток та історичного ареалу в цілому. У зонах регулювання забудови нові будівлі регламентуються за розташуванням, прийомами організації, висотою, довжиною фасадів, масштабом, характером членувань, пластичним і кольоровим вирішенням, функціональним використанням. Реконструкція існуючих будівель і споруд регламентується відповідно до їх культурної та містобудівної цінності, а також відповідно до вимог збереження традиційного характеру середовища. Зони регулювання забудови сприяють збереженню містобудівної ролі пам'яток в архітектурно-просторовій організації міста.

Проблемі регулювання забудови присвячено Ризьку хартію про автентичність та історичну реконструкцію культурної спадщини (2000). Відповідно до її положень, утримання та ремонт об'єктів культурної спадщини мають сьогодні стати головними видами робіт з консервації. У виняткових випадках реконструкція культурної спадщини, втраченої в результаті стихійних чи

спровокованих людьми лих, може бути прийнятною, коли для історії та культури відповідного регіону конкретна пам'ятка становить художню цінність, має символічне значення чи особливо важлива для збереження історичного середовища (як міського, так і сільського)¹.

Правовий режим зони охоронюваного ландшафту. Зона охоронюваного ландшафту — це природна чи переважно природна з розосередженою іншою традиційною забудовою територія за межами охоронної зони, з якою пам'ятка має активний візуальний зв'язок. Зона охоронюваного ландшафту включає вільні від забудови території, пойми, схили, пагорби, водойми, рослинність, в межах яких забезпечується збереження історичного характеру ландшафту з оточуючою природою.

Дана зона визначається для збереження і реабілітації природних територій та утворень, які є характерним історичним середовищем пам'ятки і відіграють важливу роль в образі населеного місця або окремому пейзажі, що містить пам'ятку. У зоні охоронюваного ландшафту забороняється будівництво капітальних будівель і споруд, шляхові і земляні роботи, що змінюють ландшафт. Зона охоронюваного ландшафту може використовуватися для рекреації з мінімальним упорядкуванням і для традиційної діяльності, що не порушує ландшафт.

Правовий режим зони охорони археологічного культурного шару. Зона охорони археологічного культурного шару — територія за межами пам'ятки археології та її охоронної зони, де виявлені окремі археологічні знахідки або можливе існування археологічного культурного шару, доведення якого потребує проведення шурфування або розкопок. Призначена для забезпечення збереження і дослідження пам'яток археології. Археологічні розкопки — вид наукового дослідження археологічної спадщини, спрямований на пошук і вивчення археологічних залишків на території об'єкта археологічної спадщини, що здійснюється шляхом систематичного обстеження земної чи підводної поверхні та включає земляні і підводні роботи, наслідком яких може бути часткове або повне руйнування досліджуваного об'єкта.

¹ Ризька хартія про автентичність та історичну реконструкцію культурної спадщини: від 24 жовт. 2000 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_260.

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

15.1. Поняття й особливості правового режиму земель лісогосподарського призначення

Відповідно до ст. 19 Земельного кодексу України, землі лісогосподарського призначення є однією з категорій земель та мають особливості правового режиму їх функціонування. Основною ознакою земель лісогосподарського призначення є їхнє призначення для ведення лісового господарства, яке складає невід'ємну частину природи. Загальна площа лісового фонду України становить 10,4 млн га, із яких вкрито лісовою рослинністю — 9,6 млн га.

Землі та ліси, які на них зростають, перебуваючи у тісному природно-біологічному зв'язку, виконують важливі екологічні функції, до яких належать: очищення та збагачення повітря киснем, водоохоронні, водорежуючі, ґрунтозахисні, санітарно-гігієнічні. Неможливо переоцінити їх здатність до збереження ґрунту від водної та вітрової ерозії, до зменшення поверхневого стоку, підтримання рівня водності рік, поліпшення якості води, регулювання кислотного балансу в атмосфері, завдяки чому забезпечується екологічна рівновага, створюються сприятливі умови для життя, відпочинку та господарської діяльності суспільства. Охорона, раціональне використання і примноження лісових багатств є сьогодні життєвою необхідністю та безпосередньо залежать від стану земель лісогосподарського призначення.

Суспільні відносини, що пов'язані з використанням земель лісогосподарського призначення, регулюються Земельним кодексом України, Лісовим кодексом України та іншими законодавчими актами. Землі та ліси перебувають у безпосередньому природно-біологічному взаємозв'язку, саме тому виникають різні

юридичні тлумачення щодо їх визначення. Це стало причиною до пошуку правових підходів стосовно критеріїв розмежування понять «земля» та «ліс». Так, професор А. М. Мірошніченко у своїх працях пропонує розмежовувати такі поняття, як «ліс», «земля» та «земельна ділянка», пояснюючи це тим, що власник земельної ділянки не може «автоматично» визнаватися власником лісу, адже він не може вільно та на свій розсуд володіти, користуватися або ж розпоряджатися цим природним ресурсом¹. Професор О. І. Крассов наголошує на необхідності створення окремого законодавчого акта, в якому передбачалося би правове становище лісових земель, в рамках не лісового, а земельного законодавства.

Початком дискусії щодо розмежування лісу та землі стало прийняття Лісового кодексу Української РСР 1979 року², в якому закріплювалися офіційні визначення «ліс» та «лісові землі». Поштовхом до цього було те, що ще раніше в Основах земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік³ вперше в історії вітчизняного законодавства норми, які регулювали використання земель державного лісового фонду, були включені й до земельного законодавства. Відносини, пов'язані з використанням лісових земель, регулювались як земельним, так і лісовим законодавством. Такий підхід законодавця пояснювався тим, що зазначені норми хоча формально включалися до складу лісового законодавства, але за своєю юридичною природою вони залишалися земельно-правовими.

Наведений підхід був закріплений і у ст. 3 Лісового кодексу 1994 року, в якій ліс визначався як сукупність землі, рослинності, в якій домінують дерева та чагарники, тварин, мікроорганізмів та інших природних компонентів, що у своєму розвитку біологічно взаємопов'язані, впливають один на одного і на навколишнє середовище⁴. Тобто поняття лісу охоплювало землі, на яких він проростає.

З внесенням відповідних змін і доповнень у Лісовий кодекс у його чинній редакції від 8 лютого 2006 року за ч. 1 ст. 1 ліс

¹ Мірошніченко А. М. Розмежування складових та приналежностей земельної ділянки // Земельне право України: теорія і практика. 2007. № 1. С. 28.

² Лісовий кодекс Української РСР: від 13 груд. 1979 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1979. Дод. до № 52. Ст. 673.

³ Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік: від 13 груд. 1968 р. // Відомості Верховної Ради СРСР. 1968. № 51. Ст. 485.

⁴ Лісовий кодекс України: від 21 січ. 1994 р. в ред. від 8 лют. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. 2006. № 21. Ст. 170.

визначається як тип природних комплексів, в якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище. На жаль, це визначення не відповідає європейським стандартам, де поняття лісу розкривається через поняття «земля». Так, відповідно до законодавства Великої Британії, ліс — це земля, покрита кронами, або еквівалентний рівень затінення дерев більше ніж 10 %, і площею більше ніж 0,5 га. Дерева мають бути здатними досягти на ділянці висоти більше 5 м у зрілому стані¹.

За ч. 1 ст. 55 Земельного кодексу до земель лісогосподарського призначення належать землі, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства. Наведене законодавче визначення земель лісогосподарського призначення носить загальний характер. Його текстуальний зміст не надає чіткого критерію для відокремлення зазначених земель всередині категорії на відповідні різновиди, зокрема: на «землі, вкриті лісовою рослинністю», на «землі, не вкриті лісовою рослинністю» та на «нелісові землі», що надані та використовуються для потреб ведення лісового господарства.

У певній мірі позначений склад земель лісогосподарського призначення пояснюється у їх визначенні в лісовому законодавстві. Так, за ст. 5 ЛКУ до земель лісогосподарського призначення належать лісові землі, на яких розташовані лісові ділянки, та нелісові землі, зайняті сільськогосподарськими угіддями, водами й болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства. Таким чином, «нелісовими землями», що включаються у склад земель лісогосподарського призначення, наприклад, є землі, зайняті сільськогосподарськими та водно-болотними угіддями, а також інші земельні ділянки, які надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства.

Наведене наглядно демонструє, що положення лісового законодавства щодо визначення земель лісогосподарського призначен-

¹ Forest Resources of Europe, CIS, North America, Australia and New Zealand // United Nations Economic Commission for Europe. Timber Sections. United Nations, New York and Geneva, 2000. P. 386—387.

ня, завданням якого є регулювання лісових відносин, прописані більш конкретно, ніж положення земельного законодавства, завданням якого є регулювання саме земельних відносин. У зв'язку з цим чітко текстуальне визначення вказаної земельно-правової норми щодо визначення земель лісогосподарського призначення може надати підстави для виділення щонайменше трьох різновидів земель лісогосподарського призначення, зокрема: земель, які вкриті лісовою рослинністю, земель, що не вкриті лісовою рослинністю, але відносяться до «лісових земель», та «нелісових земель», які надані та використовуються для потреб ведення лісового господарства.

Слід також зазначити, що законодавець відповідно до ст. 6 ЛКУ розмежовує поняття «землі» та «лісові ресурси», адже відносить до останніх лише деревні, технічні, лікарські та інші продукти лісу, що використовуються для задоволення потреб населення і виробництва та відтворюються у процесі формування лісових природних комплексів. До лісових ресурсів також належать корисні властивості лісів (здатність лісів зменшувати негативні наслідки природних явищ, захищати ґрунти від ерозії, запобігати забрудненню навколишнього природного середовища та очищати його, сприяти регулюванню стоку води, оздоровленню населення та його естетичному вихованню тощо), що використовуються для задоволення суспільних потреб.

Варто підкреслити, що відносини, пов'язані з використанням та охороною лісів та земель лісогосподарського призначення, є предметом відповідно лісового і земельного законодавства. Земельне законодавство регулює відносини, пов'язані з визначенням порядку використання і охорони земель, тобто регулює земельні відносини. Предметом лісового законодавства виступають лісові відносини, тобто відносини з приводу експлуатації лісів, захисту їх від шкідників, пожеж і їх відновлення. Лісове законодавство повинно враховувати природні зв'язки, закріплювати норми, які допомагатимуть запобіганню негативного впливу іншим природним ресурсам у процесі використання лісів.

Зазначене питання має не тільки теоретичне значення як питання про правову природу цього виду суспільних відносин. Потреба в його з'ясуванні має чітко виражене практичне значення і полягає у встановленні характеру взаємодії норм лісового і земельного законодавства при регулюванні тих чи інших лісових відносин. Таким чином, проаналізувавши положення ЗКУ та ЛКУ, можна визначити, що землі лісогосподарського призначен-

ня являють собою землі, вкриті лісовою рослинністю, на яких розташовані лісові ділянки, землі, що не вкриті лісовою рослинністю, але відносяться до «лісових земель», та «нелісові землі», зайняті сільськогосподарськими угіддями, водами й болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які використовуються для потреб лісового господарства та надані в порядку, встановленому земельним законодавством¹. Лісовий кодекс також закріплює визначення лісової ділянки та земельної лісової ділянки. Лісова ділянка — ділянка лісового фонду України з визначеними межами, виділена відповідно ЛКУ для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів без вилучення її у землекористувача або власника землі.

Лісові ділянки можуть бути вкриті лісовою рослинністю, а також постійно або тимчасово не вкриті лісовою рослинністю (внаслідок неоднорідності лісових природних комплексів, лісогосподарської діяльності або стихійного лиха тощо). До не вкритих лісовою рослинністю лісових ділянок належать лісові ділянки, зайняті незамкненими лісовими культурами, лісовими розсадниками і плантаціями, а також лісовими шляхами та просіками, лісовими протипожежними розривами, лісовими осушувальними канавами і дренажними системами.

Земельна лісова ділянка — земельна ділянка лісового фонду України з визначеними межами, яка надається або вилучається у землекористувача чи власника земельної ділянки для ведення лісового господарства або інших суспільних потреб відповідно до земельного законодавства. Визначення у ч. 4 та ч. 6 ст. 1 ЛКУ понять «лісова ділянка» та «земельна лісова ділянка» спрямовані на забезпечення чіткішого розмежування питань, що регулюються лісовим та земельним законодавством.

Лісова ділянка за ЛКУ розглядається як первинний територіальний об'єкт ведення лісового господарства, відносини щодо охорони, відтворення, використання якого регулюються виключно ЛКУ без вилучення у землекористувача або власника земельної ділянки. Разом з тим якщо йдеться про надання або вилучення лісової ділянки у землекористувача або власника для ведення лісового господарства або для інших суспільних потреб, то така ділянка розглядається як земельна лісова ділянка і питання

¹ Степська О. В., Заверюха М. М. Ліс як об'єкт правового регулювання в лісовому та земельному законодавстві України // Часопис Київського університету права. Київ, 2016. № 2. С. 281—285.

у цьому випадку має вирішуватися відповідно до земельного законодавства¹.

Зміст ведення лісового господарства визначений ст. 63 ЛКУ, де зазначається, що ведення лісового господарства полягає у здійсненні комплексу заходів з охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів. Для ведення лісового господарства принципове значення має поділ лісів за категоріями. Поділ лісів на категорії проводиться відповідно до Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 733 від 16 травня 2007 року², відповідно до положень якого ліси залежно від основних виконуваних ними функцій поділяються на чотири категорії: ліси природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення; рекреаційно-оздоровчі ліси; захисні ліси; експлуатаційні ліси.

До лісів *природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення* відносяться лісові ділянки, що виконують природоохоронну, естетичну функцію, є об'єктами науково-дослідних робіт на довгочасну перспективу, сприяють забезпеченню охорони унікальних та інших особливо цінних природних комплексів та історико-культурних об'єктів, зокрема: розташовані в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду; розташовані в межах історико-культурних заповідників, меморіальних комплексів, місць, пов'язаних з важливими історичними подіями, охоронних зон пам'яток історії, археології, містобудування та архітектури, монументального мистецтва. До лісів природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення відносяться також унікальні за породним складом, продуктивністю і генетичними властивостями лісові ділянки, на яких зростають реліктові види дерев, що мають велике наукове значення.

До *рекреаційно-оздоровчих лісів* відносяться лісові ділянки, що виконують рекреаційну, санітарно-гігієнічну та оздоровчу функцію, використовуються для туризму, зайняття спортом, санаторно-курортного лікування та відпочинку населення і розташовані: у межах міст, селищ та інших населених пунктів; у межах округів санітарної охорони лікувально-оздоровчих тери-

¹ Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / за ред. Г. І. Ба-люк. Київ: Юрінком Інтер, 2010. С. 14.

² Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок: постанова Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2007 р. № 733 // Офіційний вісник України. 2007. № 7. Ст. 59.

торій і курортів; у межах поясів зон санітарної охорони водних об'єктів; у лісах зелених зон навколо населених пунктів; поза межами лісів зелених зон, що виділяються за нормативами.

До категорії *захисних лісів* відносяться лісові ділянки, що виконують функцію захисту навколишнього природного середовища та інженерних об'єктів від негативного впливу природних та антропогенних факторів, зокрема: лісові насадження лінійного типу (полезахисні лісові смуги, державні захисні лісові смуги, лісові смуги уздовж забудованих територій населених пунктів); лісові ділянки (смуги лісів), розташовані у смугах відведення каналів, залізниць та автомобільних доріг; лісові ділянки (смуги лісів) у ярах, на легкорозвіюваних пісках, рекультивованих землях, кам'янистих розсипах, малопотужних кам'янистих ґрунтах, у високогірних зонах, на стрімких гірських схилах, у селенебезпечних басейнах та на схилах лавинонебезпечних басейнів (протиерозійні ліси), які виділяються за нормативами; лісові ділянки (смуги лісів), які прилягають до смуг відведення залізниць і виділяються з категорії експлуатаційних лісів на 500 м з кожного боку. У гірських районах ширина смуг лісів у разі потреби може бути збільшена з урахуванням результатів спеціальних обстежень до розмірів, що забезпечують захист залізниць і безпеку руху; лісові ділянки (смуги лісів), що прилягають до смуг відведення автомобільних доріг державного значення і виділяються з категорії експлуатаційних лісів шириною 250 м з кожного боку дороги. Для забезпечення захисту зазначених доріг і безпеки руху у гірських районах ширина смуг лісів у разі потреби може бути збільшена з урахуванням спеціальних обстежень; лісові ділянки (смуги лісів) уздовж берегів річок, навколо озер, водоймищ та інших водних об'єктів, які виділяються з категорії експлуатаційних лісів за нормативами. Ширина наявних смуг лісів, що перевищує нормативи, не підлягає перегляду; інші лісові ділянки (смуги лісів) розташовані на схилах балок і річкових долин з крутизною схилів до 25 градусів (байрачні ліси) і серед безлісної місцевості та мають площу до 100 га.

До категорії *експлуатаційних лісів* відносяться лісові ділянки, що не зайняті лісами природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення, рекреаційно-оздоровчими та захисними лісами (категорії лісів з особливим режимом лісочористування). Експлуатаційні ліси призначені для задоволення потреб національної економіки у деревині. Використання земельних лісових ділянок для розташування підприємств, споруд та

інших об'єктів, що шкідливо впливають на стан і відтворення лісів, здійснюється після надання таких ділянок для зазначених цілей у порядку, встановленому Земельним кодексом.

15.2. Правове регулювання використання земель лісогосподарського призначення

Використання земель лісогосподарського призначення займає чільне місце у земельних та лісових відносинах, завдяки чому реалізується можливість задоволення людиною своїх життєво необхідних потреб (матеріальних, оздоровчих, рекреаційних, естетичних тощо), а також забезпечення населення деревними, технічними, лікарськими та іншими продуктами лісу. У чинних редакціях Земельного та Лісового кодексів інститут права землекористування та лісокористування суттєво змінився.

На покритих лісом землях право лісокористування нерозривно пов'язане з правом землекористування: неможливо користуватися лісом, не використовуючи землю, яка є просторово-операційним базисом та засобом виробництва. При здійсненні лісокористування право землекористування самостійного характеру не має, оскільки підпорядковане праву лісокористування та має похідний характер. Доказом зв'язку використання земель лісогосподарського призначення із лісокористуванням може виступати постанова Верховного Суду України від 27 січня 2015 року № 21-570a14, де зазначено, що однією з основних особливостей правового режиму земель лісогосподарського призначення є нерозривний зв'язок їх використання із лісокористуванням.

Право використання земель лісогосподарського призначення можна розглядати в об'єктивному та в суб'єктивному значенні. Право використання земель лісогосподарського призначення в об'єктивному значенні — це сукупність правових норм, які встановлюють умови і порядок господарської експлуатації земель лісогосподарського призначення, а у суб'єктивному розумінні — це встановлена об'єктивним правом можливість юридичних і фізичних осіб здійснювати реалізацію прав та обов'язків щодо використання земель лісогосподарського призначення. Отже, право використання земель лісогосподарського призначення — це гарантована законом можливість господарської експлуатації земель, вкритих лісовою рослинністю, в порядку загального та

спеціального використання лісових ресурсів з метою задоволення потреб та господарської експлуатації земель, не вкритих лісовою рослинністю, нелісових земель, зайнятих сільськогосподарськими угіддями, водами й болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства¹.

Користування земельними ділянками лісогосподарського призначення може бути постійним або тимчасовим. У постійне користування ліси на землях державної та комунальної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим державним та комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим державним та комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи. Право постійного користування лісами виникає після набуття на праві постійного користування земельних ділянок лісогосподарського призначення.

Аналізуючи норми земельного та лісового законодавства можливо визначити специфічні юридичні ознаки права постійного користування, які вирізняють його серед інших прав користування лісами та землями лісогосподарського призначення, а саме: спеціальні суб'єкти користування; об'єктом постійного користування є ліси на земельних ділянках державної та комунальної власності; зміст становлять права й обов'язки постійних лісокористувачів та землекористувачів, визначених законодавством і спеціальними дозволами; надання лісів на землях державної та комунальної власності без встановлення строку; неможливість вільного розпорядження лісами на земельних ділянках державної та комунальної власності без рішення органів державної влади або органів місцевого самоврядування; надання лісів у постійне користування на підставі рішення органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, прийнятого в межах їх повноважень за погодженням із відповідними органами; можливість припинення лісокористування лише з підстав, визначених законом.

Надання земельних ділянок лісогосподарського призначення в тимчасове користування передбачене ст. 18 ЛКУ, в якій встановлено, що об'єктом тимчасового користування можуть бути всі

¹ Заверюха М. М. Щодо визначення поняття «використання земель лісогосподарського призначення» // Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 72. С. 268—274.

ліси, що перебувають у державній, комунальній або приватній власності. Тимчасове користування лісами може бути: довгостроковим — терміном від одного до п'ятдесяти років і короткостроковим — терміном до одного року.

Довгострокове тимчасове користування лісами засноване на договорі строкове платне використання лісових ділянок, які виділяються для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт. Довгострокове тимчасове користування лісами державної та комунальної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок у постійних користувачів лісами на підставі рішення відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийнятого в межах їх повноважень за погодженням з постійними користувачами лісами та органом виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства.

Довгострокове тимчасове користування лісами приватної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок шляхом укладення між власником лісів та тимчасовим лісокористувачем договору, який підлягає реєстрації в органі виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства.

Короткострокове тимчасове користування лісами для заготівлі другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань та інших потреб, передбачених ЛКУ, здійснюється без вилучення земельних ділянок у власника лісів, постійного лісокористувача на підставі спеціального дозволу, що видається власником лісів, постійним лісокористувачем підприємствам, установам, організаціям, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, іноземним юридичним особам.

Суб'єктами правовідносин тимчасового користування лісами є: власники лісів або уповноважені ними особи; підприємства, установи, організації, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи. Тимчасовий лісокористувач не має права передавати лісові ділянки в тимчасове користування іншим особам. З урахуванням того, що використання лісових ресурсів неможливе без використання відповідних земельних ділянок, на яких ці ресурси розташовані, право на тимчасове

користування землею лісокористувачів можна розглядати як самостійний титул землекористування¹.

Підставами припинення права постійного користування лісами є: припинення права користування земельною лісовою ділянкою у випадках і порядку, встановлених законом; використання лісових ресурсів способами, які завдають шкоди навколишньому природному середовищу, не забезпечують збереження оздоровчих, захисних та інших корисних властивостей лісів, негативно впливають на їх стан і відтворення; використання лісової ділянки не за цільовим призначенням.

Право тимчасового користування лісами відповідно до ст. 78 ЛКУ припиняється у випадках: добровільної відмови від використання лісових ресурсів; закінчення строку, на який було надано право використання лісових ресурсів; припинення діяльності лісокористувачів, яким було надано право використання лісових ресурсів; порушення правил і норм, умов спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів; використання лісових ресурсів способами, які негативно впливають на стан і відтворення лісів, призводять до погіршення навколишнього природного середовища; порушення встановлених строків справляння збору за використання лісових ресурсів; використання лісової ділянки не за цільовим призначенням; невідшкодування в установленому порядку збитків, заподіяних лісовому господарству внаслідок порушень лісового законодавства, та невиконання вимог щодо усунення виявлених недоліків. Припинення права використання лісових ресурсів здійснюється в установленому порядку шляхом анулювання лісорубного квитка або лісового квитка тими органами, які їх видали.

У ст. ст. 19—21 ЛКУ сформульовані права та обов'язки лісокористувачів при здійсненні ними лісокористування. Постійні лісокористувачі мають право: самостійно господарювати в лісах; виключне право на заготівлю деревини; право власності на заготовлену ними продукцію та доходи від її реалізації; право на відшкодування збитків у випадках, передбачених законодавством; право здійснювати відповідно до законодавства будівництво доріг, спорудження жилих будинків, виробничих та інших будівель і споруд, необхідних для ведення лісового господарства.

Тимчасові лісокористувачі на умовах довгострокового користування мають право: здійснювати господарську діяльність у лісах

¹ Земельне право: підручник / за ред. М. В. Шульги. Харків: Право, 2014. С. 143.

з дотриманням умов договору; за погодженням із власниками лісів, постійними лісокористувачами в установленому порядку зводити тимчасові будівлі і споруди, необхідні для ведення господарської діяльності; отримувати продукцію і доходи від її реалізації.

Тимчасові лісокористувачі на умовах короткострокового користування мають право: здійснювати використання лісових ресурсів з додержанням вимог спеціального дозволу; за погодженням із власниками лісів, постійними лісокористувачами у встановленому порядку споруджувати тимчасові будівлі та споруди, необхідні для зберігання і первинної обробки заготовленої продукції; власності на заготовлену ними в результаті використання лісових ресурсів продукцію та доходи від її реалізації; на відшкодування збитків у випадках, передбачених законодавством.

Постійні лісокористувачі зобов'язані: забезпечувати охорону, захист, відтворення, підвищення продуктивності лісових насаджень, посилення їх корисних властивостей, підвищення родючості ґрунтів, вживати інших заходів відповідно до законодавства на основі принципів сталого розвитку; дотримуватися правил і норм використання лісових ресурсів; вести лісове господарство на основі матеріалів лісовпорядкування, здійснювати використання лісових ресурсів способами, які забезпечують збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, а також створюють сприятливі умови для їх охорони, захисту та відтворення; вести первинний облік лісів; дотримуватися встановленого режиму використання земель тощо.

Тимчасові користувачі, які здійснюють використання лісових ресурсів на довгостроковій основі повинні: приступати до використання лісів у строки, встановлені договором; виконувати встановлені обмеження (обтяження) в обсязі, передбаченому законом та договором; дотримуватися встановленого законодавством режиму використання земель; вести роботи способами, які забезпечують збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, а також створюють сприятливі умови для охорони, захисту і відтворення типових та унікальних природних комплексів та об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, сприяти формуванню екологічної мережі; своєчасно вносити плату за використання лісових ресурсів; не порушувати права інших лісокористувачів.

Що стосується тимчасових користувачів, які здійснюють користування лісовими ресурсами на умовах короткострокового

користування, то ЛКУ вимагає від них виконання наступних обов'язків: здійснювати використання лісових ресурсів за встановленими правилами і нормами; вести роботи способами, які забезпечують збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, а також створюють сприятливі умови для охорони, захисту та відтворення лісів, охорони типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу; своєчасно вносити плату за використання лісових ресурсів; не порушувати прав інших лісокористувачів.

Слід зазначити, що перелік обов'язків, встановлених ЛКУ для лісокористувачів, не є вичерпним. Додаткові обов'язки для лісокористувачів можуть бути встановлені у законі, а також у договорі (лише для тимчасових лісокористувачів, які здійснюють довгострокове лісокористування). Те, що додаткові обов'язки тимчасових лісокористувачів, які здійснюють короткострокове лісокористування, згідно з ч. 2 ст. 21 ЛКУ не можуть бути встановлені у спеціальному дозволі, який надається їм власниками чи постійними користувачами лісів, слід вважати недоліком ЛКУ тому, що цим він не дає змоги враховувати індивідуальні особливості окремих лісів та ділянок лісу при видачі дозволу.

15.3. Використання земель лісогосподарського призначення на засадах права власності

Згідно зі ст. 56 Земельного кодексу, землі лісогосподарського призначення можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Лісовий кодекс дещо ширше розкриває ці положення. Відповідно до ст. 7 ЛКУ ліси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника на ліси здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Ліси можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності. Суб'єктами права власності на ліси є держава, територіальні громади, громадяни та юридичні особи.

Право державної власності на землі лісогосподарського призначення набувається і реалізується державою через органи виконавчої влади. У ч. 5 ст. 84 ЗКУ визначаються підстави для набуття державою права власності на землю, в тому числі й на

землі лісогосподарського призначення. Ліси, що знаходяться у державній власності, становлять найбільшу частину від їх загальних площ. Щодо них діють положення стосовно можливості їх безоплатного загального використання громадянами України.

Порядок доступу в ліс визначений як вільний у всіх законах європейських країн. Особи, що знаходяться в лісі, можуть збирати гриби, ягоди й інші недревні лісові продукти при дотриманні визначених правил. Однак передбачається можливість обмеження вільного доступу в ліс власниками, лісовою адміністрацією чи лісокористувачами у відповідних випадках, а угорським, литовським і польським законами визначені ділянки, в які доступ заборонений взагалі. У литовському, латвійському, угорському і польському кодексах передбачається необхідність у разі обмеження відвідування лісу виставляти попереджувальні знаки¹.

Землі лісогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності, є об'єктом права власності окремих територіальних громад. Відповідно до ст. 9 ЛКУ у комунальній власності перебувають ліси в межах населених пунктів, крім лісів, що належать на праві державної або на праві приватної власності. У комунальній власності можуть перебувати й інші ліси, набуті або віднесені до об'єктів комунальної власності в установленому законом порядку.

Право комунальної власності на ліси реалізується територіальними громадами безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування. У ч. 5 ст. 83 ЗКУ зазначено підстави для набуття права комунальної власності на землю територіальними громадами. Слід зазначити, що сьогодні правовий режим лісів та земель лісогосподарського призначення, які перебувають у комунальній власності, майже не відрізняється від правового режиму державної власності, особливо щодо їх загального використання.

У чинному лісовому законодавстві земля, ліс та інші природні ресурси розглядаються не лише як об'єкти права державної та комунальної власності, а і як об'єкти права приватної власності. Так, згідно зі ст. 10 ЛКУ ліс може знаходитись у власності громадян України (ЛКУ виключає осіб без громадянства та іноземців) і юридичних осіб України (юридичних осіб, які

¹ Порівняльний аналіз лісових законів Європейських країн / Л. Полякова, В. Сторожук, М. Попков, С. Кирилюк // Лісовий і мисливський журнал. 2003. № 4. С. 10—11.

є резидентами України). ЛКУ у ст. 12 встановлює, що громадяни та юридичні особи України можуть безоплатно або за плату набувати у власність у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств замкнені земельні лісові ділянки загальною площею до 5 га. Ця площа може бути збільшена в разі усадкування лісів згідно із законом.

Виходячи з положень ст. 56 ЗКУ та ст. 12 ЛКУ, у приватну власність можуть передаватися тільки замкнені земельні ділянки лісогосподарського призначення, тобто такі земельні ділянки лісогосподарського призначення, які відокремлені природними розривами та (або) юридично встановленими межами їх обсягів, тобто дещо ізольовані від основного масиву земель лісогосподарського призначення. Безоплатна передача земельних ділянок лісогосподарського призначення у власність громадян провадиться у випадках приватизації земельних ділянок, які знаходяться в користуванні громадян, або отримання земельних ділянок із земель державної або комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації, визначених ЗКУ. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування і державні органи приватизації відповідно до своїх повноважень також здійснюють продаж земельних ділянок державної чи комунальної власності громадянам або юридичним особам, які мають право на набуття земельних ділянок у власність, відповідно до ЗКУ. Продаж земельних ділянок державної та комунальної власності громадянам і юридичним особам здійснюється на неконкурентних або конкурентних засадах (аукціон) відповідно до вимог, встановлених ст. 134 ЗКУ.

Громадяни і юридичні особи в установленому порядку можуть набувати у власність земельні ділянки деградованих і малопродуктивних угідь для заліснення. До деградованих земель для подальшого заліснення належать: земельні ділянки, поверхня яких порушена внаслідок землетрусу, зсувів, повеней, добування корисних копалин тощо; земельні ділянки з еродованими, перезволоженими, з підвищеною кислотністю або засоленістю, забрудненими хімічними речовинами ґрунтами та інші. Малопродуктивними землями є сільськогосподарські угіддя, ґрунти яких характеризуються негативними природними властивостями, низькою родючістю, а їх господарське використання за призначенням є економічно неефективним.

Порядок надання громадянам і юридичним особам у власність деградованих і малопродуктивних угідь для заліснення аналогічний

порядку надання у власність інших земельних ділянок лісгосподарського призначення. ЗКУ не визначає розмірів деградованих і малопродуктивних земель, які можуть передаватися для залісення у власність. Згідно з п. 2 ст. 12 ЛКУ, громадяни та юридичні особи можуть мати у власності ліси, створені ним на набутих у власність земельних ділянках деградованих і малопродуктивних угідь, без обмеження їх площі. Положення ЛКУ відносно того, що немає обмежень за площею для лісів, які створені громадянами та юридичними особами, безумовно є позитивними, адже стимулює діяльність даних осіб по лісорозведенню, особливо на земельних ділянках, які деградували внаслідок інтенсивного ведення сільського господарства і потребують заходів по відновленню їх корисних властивостей. Відповідно до ч. 2 ст. 13 ЛКУ ліси, отримані у спадщину іноземними громадянами, особами без громадянства та іноземними юридичними особами, підлягають відчуженню протягом одного року.

Лісовим законодавством встановлені права та обов'язки суб'єктів права приватної власності на ліси. Так, відповідно до ст. 14 ЛКУ громадяни та юридичні особи, які мають у приватній власності ліси, мають право: власності на лісові ресурси та їх використання; на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом; продавати або іншим шляхом відчужувати відповідно до закону земельну лісову ділянку; споруджувати в установленому порядку виробничі та інші будівлі й споруди, необхідні для ведення лісового господарства і використання лісових ресурсів.

Поряд з цим громадяни та юридичні особи, які мають у приватній власності ліси, зобов'язані: вести лісове господарство на основі матеріалів лісовпорядкування; забезпечувати охорону, захист, відтворення і підвищення продуктивності лісових насаджень, посилення їх корисних властивостей та покращання родючості ґрунтів, виконувати інші заходи відповідно до вимог лісового законодавства; дотримуватися правил і норм використання лісових ресурсів; вести лісове господарство та використовувати лісові ресурси способами, які не завдають шкоди навколишньому природному середовищу, забезпечують збереження корисних властивостей лісів і створюють сприятливі умови для їх охорони, захисту та відтворення; вести первинний облік лісів, надавати в установленому законодавством порядку статистичну звітність та інформацію про стан лісів і використання лісових ресурсів; забезпечувати охорону типових та унікальних природних комп-

лексів і об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, рослинних угруповань, сприяти формуванню екологічної мережі відповідно до природоохоронного законодавства. Законом можуть бути передбачені й інші права та обов'язки громадян і юридичних осіб, які мають у приватній власності ліси.

Припиняється право приватної власності на ліси в разі припинення права власності на земельну лісову ділянку у випадках і в порядку, встановлених законом. Припинення права власності на ліси в разі добровільної відмови власника від права власності на земельну лісову ділянку на користь держави або територіальної громади здійснюється за його заявою до відповідного органу в установленому законом порядку.

У чинній редакції ЛКУ, за прикладом земельного законодавства, був закріплений інститут лісового сервітуту, як різновид обтяження права власності на земельну ділянку лісгосподарського призначення. У ст. 23 ЛКУ зазначено, що лісовий сервітут — це право на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною лісовою ділянкою. Включення до ЛКУ положень щодо лісового сервітуту як права на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною лісовою ділянкою спричинено необхідністю запровадження даного інституту у сфері ведення лісового господарства, покращення умов для здійснення заходів з охорони та використання лісових ресурсів. Відповідно до ст. 395 ЦКУ сервітут являє собою один із видів речових прав на чуже майно.

Право земельного сервітуту є належним чином оформлене право певної особи на користування або на володіння і користування чужою земельною ділянкою, тобто такою, що не належить цій особі на праві власності, праві постійного користування чи на праві оренди, для задоволення її потреб, які не можуть бути задоволені в інший спосіб¹. Необхідно розрізняти лісовий сервітут як право користування чужою лісовою ділянкою та інші види користування такими ділянками, передбачені чинним лісовим та земельним законодавством (постійне, тимчасове користування). Характерною особливістю сервітуту є наявність необхідності задоволення певних потреб, що не можуть бути реалізовані без його встановлення.

¹ Харитонova Т. Є. Здійснення прав на чужі земельні ділянки в Україні : проблеми теорії та практики: монографія. Одеса: Юрид. літ., 2016. 424 с.

Лісовий сервітут — це різновид земельного сервітуту. Нагадаємо, у ст. 98 ЗКУ встановлено, що право земельного сервітуту — це право власника або землекористувача земельної ділянки на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою (ділянками). Однак у вищенаведених визначеннях лісового і земельного сервітутів є суттєві відмінності. Якщо ЗКУ передбачає можливість встановлення земельного сервітуту як системи правовідносин між власниками (користувачами) двох чи більше земельних ділянок, то ЛКУ встановлює можливість виникнення сервітутних правовідносин між власником (користувачем) лісової земельної ділянки та особою, яка не є власником чи користувачем не тільки лісової, а й будь-якої іншої ділянки. По суті, суб'єктом права лісового сервітуту може стати будь-який громадянин¹.

Слід також зазначити, що відповідно до лісового сервітуту фізичні особи мають право вільно перебувати в лісах державної та комунальної власності, якщо інше не передбачено законом. Хоча це право було і раніше закріплене за громадянами інститутом загального природокористування згідно із Законом «Про охорону навколишнього природного середовища».

Виходячи з положень ЛКУ, не виключається можливість встановлення на лісових земельних ділянках і земельних сервітутів, адже в ст. 23 ЛКУ зазначено, що положення ЦКУ і ЗКУ застосовуються в частині, яка не суперечить ЛКУ при встановленні лісового сервітуту. Це є цілком правомірно, адже лісова земельна ділянка є по суті земельною ділянкою, тому застосовуються норми і земельного законодавства. У ст. 99 ЗКУ визначено перелік земельних сервітутів, встановлення яких можуть вимагати власники земельних ділянок або землекористувачі. Більшість із них можуть встановлюватися як лісові сервітути, наприклад, право проходу, право проїзду на транспортному засобі по наявному шляху, право прокладання та експлуатації ліній електропередач, зв'язку, трубопроводів тощо.

¹ Кулинич П. Ф. Права на лісові земельні ділянки за Лісовим кодексом України // Земельне право України: теорія і практика. 2006. № 6. С. 25—30.

15.4. Правові засади загального та спеціального використання лісових ресурсів на землях лісогосподарського призначення

Використання лісових ресурсів може здійснюватися в порядку загального і спеціального використання. Громадяни мають право в лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності вільно перебувати, безоплатно без видачі спеціального дозволу збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, гриби тощо, крім випадків, передбачених ЛКУ та іншими законодавчими актами України.

Загальне та спеціальне використання лісових ресурсів встановлюється положеннями ст. 13 Конституції України, яка визначає належність цих ресурсів Українському народу на праві власності та на праві користування. Аналогічне положення щодо використання лісових ресурсів встановлено і ст. 8 Закону України «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 року № 591-XIV, де загальне та спеціальне використання природних рослинних ресурсів визначено як основні форми користування ними.

Суб'єктами права загального використання лісових ресурсів, виходячи з вимог ст. 13 Конституції України, є громадяни України. Разом з тим законом не передбачено будь-яких винятків чи обмежень у цій сфері для іноземців та осіб без громадянства. Тому, з огляду на положення ст. 26 Основного Закону України з цих питань, вони користуються тими ж правами, що й громадяни України. Це право виникає з двох правових підстав: з факту народження та на підставі норми закону. Право загального використання лісових ресурсів є елементом природного права на життя, а також права на безпечне для життя та здоров'я довкілля, яке поєднує навколишнє природне та виробниче середовище, права на здійснення загального використання природних ресурсів.

Правам завжди кореспондують обов'язки, тому під час здійснення загального використання лісових ресурсів громадяни зобов'язані: виконувати вимоги пожежної безпеки в лісах. Так, відповідно до Правил пожежної безпеки в лісах України, затверджених наказом Держкомлісгоспу України від 27 грудня 2004 року № 278, встановлено, що усі зобов'язані виконувати правила пожежної безпеки в лісі, виховувати у дітей обережність у поводженні з вогнем, повідомляти лісгосподарське підприємство,

територіальний відділ Державної служби України з надзвичайних ситуацій, місцеві органи влади про виникнення лісової пожежі; користуватися лісовими ресурсами способами і в обсягах, що не завдають шкоди відтворенню цих ресурсів, не погіршують санітарного стану лісів. Зокрема, заготівля дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, лікарських рослин, технічної сировини провадиться способами, що виключають виснаження їх ресурсів (п. 20 Порядку заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань в лісах України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1996 року № 449).

Окрім цього, відповідно до ст. 9 Закону України «Про рослинний світ», у порядку загального використання заборонена заготівля дикорослих рослин, віднесених до переліку наркотиковмісних рослин, їх плодів, насіння, післяжнивних залишків, відходів сировини тощо, а також торгівля лікарськими і декоративними видами рослин та їх частинами (корені, стебла, плоди тощо), зібраними у порядку загального використання. У порядку загального використання забороняється також заготівля рослин (їх частин) і грибів, занесених до Червоної книги України, відповідно до Закону України «Про Червону книгу України» від 7 лютого 2002 року № 305-III, та типових природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України (режим таких об'єктів визначено ст. 31 Закону України «Про рослинний світ» та Положенням про Зелену книгу України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року № 1286).

Відповідно до ст. 67 ЛКУ у порядку спеціального використання можуть здійснюватися такі види використання лісових ресурсів: заготівля деревини; заготівля другорядних лісових матеріалів; побічні лісові користування; використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, потреб мисливського господарства, проведення науково-дослідних робіт. Законодавством можуть передбачатися й інші види спеціального використання лісових ресурсів. Спеціальне використання лісових ресурсів здійснюється в межах лісових ділянок, виділених для цієї мети.

Порядок і умови різних видів спеціального використання лісових ресурсів встановлено постановами Кабінету Міністрів України: від 23 травня 2007 року № 761 «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів», від

8 лютого 1996 року № 185 «Про затвердження Правил заготівлі живиці в лісах України», від 23 квітня 1996 року № 449 «Про затвердження Порядку заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань» та наказом Державного комітету лісового господарства України від 23 грудня 2009 року № 364 «Про затвердження Правил рубок головного користування».

У ст. 69 ЛКУ зазначається, що спеціальний дозвіл на заготівлю деревини в порядку рубок головного користування видається органом виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства. Спеціальний дозвіл на інші види спеціального використання лісових ресурсів видається власниками лісів або постійними лісокористувачами.

Спеціальним дозволом на спеціальне використання лісових ресурсів, відповідно до лісового законодавства, є лісорубний або лісовий квиток. Лісорубний або лісовий квиток — це основний документ, на підставі якого: здійснюється спеціальне використання лісових ресурсів; ведеться облік дозволених до відпуску запасів деревини та інших продуктів лісу, встановлюються строки здійснення лісових користувань та вивезення заготовленої продукції, строки і способи очищення лісосік від порубкових решток, а також облік природного поновлення лісу, що підлягає збереженню; ведеться облік плати, нарахованої за використання лісових ресурсів (п. 2 Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 року № 761).

Спеціальне використання лісових ресурсів здійснюється на лісових ділянках, які виділяються для цієї мети, без надання земельних ділянок. Лісова ділянка може бути виділена одному або кільком тимчасовим лісокористувачам для різних видів використання лісових ресурсів. Землі, що були порушені під час використання лісових ресурсів, приводяться відповідно до вимог законодавства винними в цьому особами за їх рахунок до стану, придатного для використання за призначенням. Заготівля деревини під час проведення рубок головного користування здійснюється з дотриманням принципів безперервного, невиснажливого і раціонального використання лісових ресурсів, збереження умов

відтворення високопродуктивних деревостанів, їх екологічних та інших корисних властивостей.

Рубки головного користування проводяться в: експлуатаційних лісах; захисних лісах, що прилягають до смуг відведення діючих і тих, які будуються, залізниць, автомобільних доріг державного значення, вздовж берегів річок, навколо озер, водойм та інших водних об'єктів, а також захисних лісах, що є байрачними або площа яких становить до 100 га, або які розташовані серед безлісної місцевості; рекреаційно-оздоровчих лісах, розташованих у межах третьої зони округів санітарної охорони лікувально-оздоровчих територій і курортів та в лісогосподарській частині лісів зелених зон; лісах природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення в межах господарської зони національних природних і регіональних ландшафтних парків, а також заказниках. На особливо захисних лісових ділянках (крім узлісь уздовж межі з безлісною місцевістю) проведення рубки головного користування забороняється.

Залежно від категорії лісів, лісорослинних умов, біологічних особливостей деревних порід, типу лісу, складу і вікової структури деревостанів, наявності та стану підросту господарське цінних порід, ступеня стійкості ґрунтів проти ерозії, стрімкості схилів та інших особливостей застосовуються такі системи рубок: вибіркові, поступові, суцільні, комбіновані. Для категорій лісів з особливим режимом лісокористування (ліси природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення, рекреаційно-оздоровчі та захисні) встановлюється, зокрема, обмежений режим лісокористування за площею і шириною лісосік, термінами примикання, застосування окремих систем і способів рубок¹.

Деревина заготовлюється також під час здійснення лісогосподарських заходів, не пов'язаних з використанням лісових ресурсів (поліпшення якісного складу лісів), та під час проведення інших заходів (розчищення лісових ділянок, вкритих лісовою рослинністю, у зв'язку з будівництвом гідровузлів, трубопроводів, шляхів тощо). Так Правилами поліпшення якісного складу лісів, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 року № 724, визначаються основні вимоги до здійснення лісогосподарських заходів, спрямованих на підвищення стійкості та продуктивності деревостанів, збереження біорізноманіття лісів, їх

¹ Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2007 р. № 761 // Офіційний вісник України. 2007. № 39. Ст. 1550.

оздоровлення і посилення захисних, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших функцій шляхом проведення рубок формування і оздоровлення лісів. Під час проведення рубок формування і оздоровлення лісів застосовуються такі рубки: догляду, санітарні, лісовідновні, переформування, пов'язані з реконструкцією, ландшафтні¹.

Відповідно до ст. 72 Лісового кодексу, у лісах без заподіяння їм шкоди може здійснюватися заготівля другорядних лісових матеріалів: живиці, пнів, лубу та кори, деревної зелені, деревних соків. Нормативно-правовими актами з ведення лісового господарства може бути передбачено заготівлю інших другорядних лісових матеріалів. Заготівля живиці здійснюється шляхом підсочування у стиглих хвойних деревостанах, які після закінчення строків підсочування вирубуються, а також у пристигаючих деревостанах, які до часу закінчення підсочування підлягатимуть вирубуванню. Пні дерев заготовлюються для отримання осмолу та дров. Луб заготовлюється в період інтенсивного руху соків (квітень — травень) шляхом знімання кори з дерев, призначених для рубки у поточному році. Кора деревних порід (дуба, крушини, калини, ялини тощо) заготовлюється з метою отримання лікарської сировини, а також технічної сировини для виробництва дьогтю. До деревної зелені належать дрібні пагони і гілки дерев, підліску, підросту та цілі дерева, що заготовлюються з метою приготування корму для тварин, а також задоволення технічних, ритуальних та інших потреб. Заготівля деревних соків здійснюється: з придатних для підсочування дерев на спеціально створених деревостанах; на ділянках лісу, які виділяються за 10 років до проведення рубок головного користування або інших рубок (коли деревостан призначено до рубки); з пнів дерев, зрубаних напередодні соковиділення.

Особливе місце серед спеціальних видів використання природних ресурсів займають і побічні лісові користування. У ст. 73 ЛКУ зазначається, що до побічних лісових користувань належать: заготівля сіна, випасання худоби, розміщення пасік, заготівля дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, лікарських рослин, збирання лісової підстилки, заготівля очерету. Нормативно-правовими актами з ведення лісового господарства можуть бути передбачені й інші види побічних лісових користувань.

¹ Про затвердження Правил поліпшення якісного складу лісів: постанова Кабінету Міністрів України від 12 трав. 2007 р. № 724 // Офіційний вісник України. 2007. № 37. Ст. 1478.

Відповідно до Порядку заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань в лісах України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1996 року № 449, побічні лісові користування можна поділити на дві групи. До першої віднесені побічні лісові користування, об'єктом яких є ліс: заготівля (збирання) дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, лікарських рослин, збирання лісової підстилки. До другої — не тільки ліс, але й землі лісогосподарського призначення, не покриті лісом: для розміщення пасік, заготівлі сіна і випасання худоби, заготівлі очерету.

В Порядку заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань в лісах України зазначається, що: основу ресурсної бази для заготівлі в лісах дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, лікарських рослин становлять: ягідники у разі проективного покриття ними понад 10 % площі земель лісового фонду і лікарські рослини — 5 %; насадження, у складі яких нараховується понад 50 плодових і горіхоплідних кущів і дерев на гектарі; найбільш придатними для розміщення пасік є мішані ліси з наявністю медоносів: липи, клена, верби, горобини, жимолості, крушини, глоду, чорниці, малини, вересу, калини, терну тощо. На ділянках для розміщення вуликів і пасік дозволяється спорудження тимчасових (не капітальних) будівель без права вирубування дерев і чагарників, розчищення та розорювання земельних ділянок лісового фонду. Розміщення пасік у місцях масового відпочинку людей забороняється; для сінокосіння можуть використовуватися незаліснені зруби, галявини та інші не вкриті лісовою рослинністю землі, на яких не очікується природне лісовідновлення; випасання худоби, за винятком кіз, дозволяється на вкритих і не вкритих лісовою рослинністю землях лісового фонду, якщо це не завдає їм шкоди; заготівля очерету провадиться на земельних ділянках лісового фонду з урахуванням збереження сприятливих умов для життя диких тварин і птахів, інших вимог охорони природного середовища.

Значне місце займає використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей та проведення науково-дослідних робіт, яке, відповідно до ст. 74 ЛКУ, повинно здійснюватися з урахуванням вимог щодо збереження лісового середовища і природних ландшафтів з додержанням правил архітектурного планування приміських зон і санітарних вимог. У лісах, що використовуються для відпочинку, лісокористувачі повинні здій-

снювати роботи щодо їх благоустрою. Дане питання регулюється Порядком спеціального використання лісових ресурсів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року № 761, де зазначається, що використання корисних властивостей лісів може бути тимчасово зупинене у разі високої пожежної небезпеки, незадовільного стану лісів внаслідок ущільнення ґрунту їх відвідувачами, виникнення вогнищ шкідників і хвороб лісу та інших факторів, що призводять до ослаблення природних функцій лісів.

Щодо використання корисних властивостей лісів для потреб мисливського господарства, то це питання регулюється відповідно до ст. 75 ЛКУ, Закону України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 року № 2894-III та Закону України «Про мисливське господарство та полювання» від 22 лютого 2000 року № 1478-III. Відповідно до ст. 77 ЛКУ спеціальне використання лісових ресурсів, крім розміщення пасік, є платним. Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів встановлюється Податковим кодексом України.

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДУ

16.1. Поняття і склад земель водного фонду

Землі водного фонду є особливою категорією земель України, які мають специфічне призначення та використання. Передумовою виокремлення такої категорії земель стали наукові дискусії, які були пов'язані, по-перше, з формуванням та розвитком правових заходів охорони вод, а по-друге, з цілісністю єдиного земельного фонду та його поділу на частини. Як і інші категорії земель, вони виокремлюються земельним законодавством за їх цільовим призначенням, суть якого полягає в забезпеченні охорони та раціонального використання водних об'єктів, які розташовані на таких землях.

Землі водного фонду відіграють надзвичайно важливу соціальну, економічну та екологічну роль. Ці землі слугують захисним бар'єром водних об'єктів від шкідливої дії зовнішнього середовища як природного, так і антропогенного характеру; вони призначені для збереження й раціонального використання гідроресурсів; слугують вмістилищем для водних об'єктів, а також зоною водозбору і водокористування. Саме в результаті цих особливостей землі водного фонду утворюють захисний природний (ландшафтний) бар'єр для водних об'єктів.

Правовий режим земель водного фонду визначається як земельним, так і водним законодавством, а саме главою 12 ЗКУ, главами 1 та 18 Водного кодексу України¹, а також іншими актами земельного і водного законодавства. Відповідно до ч. 1 ст. 58 ЗКУ до земель водного фонду належать землі, зайняті: морями, річками, озерами, водосховищами, іншими водними об'єктами, болотами, а також островами, не зайнятими лісами; прибережними захисними смугами вздовж морів, річок та

¹ Водний кодекс України: від 6 черв. 1995 р. 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 24. Ст. 189 з наступними змінами і доповненнями.

навколо водойм, крім земель, зайнятих лісами; гідротехнічними, іншими водогосподарськими спорудами та каналами, а також землі, виділені під смуги відведення для них; береговими смугами водних шляхів; штучно створеними земельними ділянками в межах акваторій морських портів. Майже такий перелік містить ст. 4 ВКУ, за винятком такого виду земель, як «штучно створені земельні ділянки в межах акваторій морських портів». З наведеного випливає, що землі водного фонду підрозділяються на дві групи: безпосередньо покриті водою (водопокриті) і прилеглі до водойм, тобто призначені для використання й охорони вод.

Основною складовою земель водного фонду є землі, на яких розмішені водні об'єкти і до яких відносяться землі, зайняті внутрішніми морями і територіальним морем, озерами, водосховищами, ріками, каналами й іншими водними об'єктами. До іншої групи земель водного фонду належать землі, не покриті водою, але прилеглі до водних об'єктів. Ці землі призначені в основному для охорони поверхневих вод від забруднення, засмічення, збереження водності, будівництва й експлуатації споруд, що забезпечують задоволення питних, господарсько-побутових, лікувальних, оздоровчих, курортних і інших потреб населення, а також сільськогосподарських, промислових, енергетичних, природоохоронних, транспортних, рибогосподарських та інших державних і суспільних потреб. Так, відповідно до п. «а» ст. 58 ЗКУ до земель водного фонду належать землі, зайняті морями, річками, озерами, водосховищами, іншими водними об'єктами, болотами, а також островами, не зайнятими лісами. Згідно зі ст. 1 ВКУ водний об'єкт — це природний або створений штучно елемент довкілля, в якому зосереджуються води (море, річка, озеро, водосховище, ставок, канал, водоносний горизонт).

До складу цих земель відносяться також землі, які зайняті болотами, що є своєрідним природно-територіальним комплексом, особливим видом водних екосистем, для яких характерні специфічні мікрокліматичні умови, надлишкове зволоження, наявність вологолюбної рослинності та процес формування торфу. Для їх формування важливу роль відіграють поверхневі й ґрунтові води, також вони самі сприяють живленню рік і озер водою.

Включення островів до категорії земель водного фонду зумовлено знаходженням їх серед вод, віддаленістю від суші, невід'ємним зв'язком зі станом водного об'єкта, в якому вони розташовані. Поняття такої дефініції, як «острів», відсутнє

як у ЗКУ, так і у ВКУ. Проте, згідно з Конвенцією ООН з морського права від 10 грудня 1982 року, острів — це природно утворений простір суші, оточений водою, що знаходиться вище рівня води при припливі.

До виду земель водного фонду відносять також землі, зайняті прибережними захисними смугами вздовж морів, річок і навколо водойм, крім земель, зайнятих лісами; береговими смугами водних шляхів; виділені під смуги відведення для гідротехнічних та інших водогосподарських споруд і каналів. Вони призначені головним чином для охорони водних об'єктів від забруднення, засмічення, виснаження та здійснення певної господарської діяльності, пов'язаної з використанням водних об'єктів. Для цих земель встановлюється особливий режим використання. Так, прибережна захисна смуга — частина водоохоронної зони відповідної ширини вздовж річки, моря, навколо водойм, на якій встановлено більш суворий режим господарської діяльності, ніж на решті території водоохоронної зони (ст. 1 ВКУ).

Для забезпечення експлуатації та захисту від забруднення, пошкодження і руйнування каналів зрошувальних і осушувальних систем, гідротехнічних та гідрометричних споруд, водойм і гребель на берегах річок виділяються земельні ділянки смуг відведення з особливим режимом використання (ст. 64 ЗКУ). Земельні ділянки в межах смуг відведення надаються для створення водоохоронних насаджень, берегоукріплювальних та протиерозійних гідротехнічних споруд, будівництва переправ тощо. Відповідно до наказу Державного комітету України у справах містобудування і архітектури «Про затвердження Методики обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів» № 252 від 19 грудня 1995 року¹, гідротехнічні споруди визначаються як споруди для використання водних ресурсів, а також для боротьби з шкідливим впливом вод: греблі й дамби різного призначення та їхні конструктивні елементи; водоскиди, водоспуски, споруди водовідведення: тунелі, канали, труби, лотки; регуляційні споруди, накопичувачі промислових відходів, ставки, відкриті водозабори, гідромеханічне та механічне обладнання, призначене для нормального функціонування споруд.

¹ Про затвердження Методики обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів: наказ Державного комітету України у справах містобудування і архітектури від 19 груд. 1995 р. № 252. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0466-95>.

Відповідно до ч. 2 ст. 58 ЗКУ для створення сприятливого режиму водних об'єктів уздовж морів, навколо озер, водосховищ та інших водойм встановлюються водоохоронні зони, розміри яких визначаються за проектами землеустрою. У ст. ст. 58—64 ЗКУ передбачено, що землями, які сприяють охороні вод, є водоохоронні зони, прибережні захисні смуги, смуги відведення, берегові смуги водних шляхів. Разом із тим у ст. 93 ВКУ додатково виокремлено ще один вид земельних ділянок, що призначені для виділення зон санітарної охорони, які встановлюються з метою охорони водних об'єктів у районах забору води для централізованого водопостачання населення, лікувальних і оздоровчих потреб та поділяються на пояси особливого режиму.

У зв'язку із прийняттям Закону України «Про морські порти України» від 17 травня 2012 року до складу земель водного фонду було віднесено землі, зайняті штучно створеними земельними ділянками в межах акваторій морських портів (п. «г» ст. 58 ЗКУ). Відповідно до п. 17 ст. 1 зазначеного Закону, «штучно створена земельна ділянка — земельна ділянка, створена (намита, насипана, створена із застосуванням інших технологій) в межах акваторії морського порту»¹.

16.2. Правове регулювання використання земель водного фонду

Спеціальним нормативно-правовим актом, що визначає порядок користування землями водного фонду, є постанова Кабінету Міністрів України від 13 травня 1996 року № 502 «Про затвердження Порядку користування землями водного фонду»². Цей порядок визначає механізм користування землями водного фонду, виконання комплексу водоохоронних заходів і проведення експлуатаційних робіт для створення сприятливих умов утримання цих земель. Порядок надання земель водного фонду в користування та припинення права користування ними встановлюється земельним законодавством.

¹ Про морські порти України: Закон України від 17 трав. 2012 р. № 4709-VI // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 7. Ст. 65.

² Про затвердження Порядку користування землями водного фонду: постанова Кабінету Міністрів України від 13 трав. 1996 р. № 502. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/502-96-p>.

Відповідно до ч. 1 ст. 59 ЗКУ землі водного фонду можуть знаходитися у державній, комунальній і приватній власності. У державній власності знаходяться землі водного фонду, зайняті водними об'єктами загальнодержавного значення та прилеглі до них, що задовольняють державні й суспільні потреби. До водних об'єктів загальнодержавного значення належать: внутрішні морські води, територіальне море, а також акваторії морських портів; підземні води, які є джерелом централізованого водопостачання; поверхневі води (озера, водосховища, річки, канали), що знаходяться і використовуються на території більш як однієї області, а також їх притоки всіх порядків; водні об'єкти в межах територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, а також віднесені до категорії лікувальних.

У комунальній власності можуть знаходитися землі, зайняті водними об'єктами місцевого значення, і землі, прилеглі до них, що задовольняють суспільні потреби. До водних об'єктів місцевого значення відносяться поверхневі води, що знаходяться і використовуються в межах однієї області і не віднесені до категорії загальнодержавного значення. Перелік водних об'єктів місцевого значення затверджений наказом Держводгоспу України «Про затвердження Переліку річок та водойм, що віднесені до водних об'єктів місцевого значення» від 3 червня 1997 року. Громадянам та юридичним особам за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування можуть безоплатно передаватись у власність замкнені природні водойми (загальною площею до 3 га). Власники на своїх земельних ділянках можуть у встановленому законом порядку створювати рибогосподарські, протиерозійні та інші штучні водойми.

Землі водного фонду можуть використовуватися землекористувачами на праві постійного користування. Право постійного користування земельною ділянкою — це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку (ч. 1 ст. 92 ЗКУ). Відповідно до ч. 3 ст. 59 ЗКУ у постійне користування такі землі можуть надаватися за рішенням органів виконавчої влади або місцевого самоврядування: державним водогосподарським організаціям для догляду за водними об'єктами, прибережними захисними смугами, смугами відведення, береговими смугами водних шляхів, гідротехнічними спорудами, а також ведення аквакультури тощо; державним підприємствам для розміщення та догляду за державними об'єктами портової інфраструктури;

державним рибогосподарським підприємствам, установам і організаціям для ведення аквакультури. Згідно з Порядком користування землями водного фонду від 13 травня 1996 року у постійне користування такі землі надаються водогосподарським спеціалізованим організаціям, іншим підприємствам, установам і організаціям, в яких створено спеціалізовані служби догляду за водними об'єктами, прибережними захисними смугами, смугами відведення, береговими смугами водних шляхів, гідротехнічними спорудами та підтримання їх у належному стані. Таким чином, законодавець обмежує коло суб'єктів права постійного користування зазначеною категорією земель, як за формами власності, так і за цілями використання.

У тимчасове користування за погодженням з постійними користувачами земельні ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення та берегових смуг водних шляхів можуть надаватися підприємствам, установам, організаціям, об'єднанням громадян, релігійним організаціям, громадянам України, іноземним юридичним та фізичним особам для сінокосіння, рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, а також для проведення науково-дослідних робіт.

Громадянам та юридичним особам органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування із земель водного фонду можуть передаватися на умовах оренди земельні ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення і берегових смуг водних шляхів, озера, водосховища, інші водойми, болота та острови для сінокосіння, рибогосподарських потреб (у тому числі рибництва (аквакультури), культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт, догляду, розміщення та обслуговування об'єктів портової інфраструктури і гідротехнічних споруд тощо, а також штучно створені земельні ділянки для будівництва та експлуатації об'єктів портової інфраструктури та інших об'єктів водного транспорту. Землі водного фонду можуть бути віднесені до земель морського і річкового транспорту в порядку, встановленому законом (ч. 4 ст. 59 ЗКУ).

Відносини, пов'язані з орендою землі, регулюються Законом «Про оренду землі» і ст. 93 ЗКУ, а пов'язані з орендою водних об'єктів — ст. 51 ВКУ. Так, право оренди земельної ділянки — це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для здійснен-

ня підприємницької та іншої діяльності. Орендарями земельних ділянок водного фонду можуть бути громадяни і юридичні особи України, іноземні громадяни і особи без громадянства, іноземні юридичні особи, міжнародні об'єднання і організації, а також іноземні держави. Орендодавцями земельних ділянок водного фонду можуть виступати їхні власники чи уповноважені ними особи, передбачені ст. 5 Закону України «Про оренду землі».

Водний кодекс закріплює можливість надання у користування на умовах оренди водосховищ (крім водосховищ комплексного призначення), ставків, озер та замкнених природних водойм для рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, лікувальних, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт. Водні об'єкти надаються у користування за договором оренди земель водного фонду на земельних торгах у комплексі із земельною ділянкою.

Використання земельних ділянок водного фонду для рибальства здійснюється за згодою їх власників або за погодженням із землекористувачами. На землях водного фонду можуть проводитися роботи, пов'язані з будівництвом гідротехнічних, лінійних та гідрометричних споруд, поглибленням дна для судноплавства, видобуванням корисних копалин (крім піску, гальки і гравію в руслах малих та гірських річок), розчисткою русел річок, каналів і дна водойм, прокладанням кабелів, трубопроводів, інших комунікацій, а також бурові та геологорозвідувальні роботи (ч. 1 ст. 86 ВКУ, п. 7 Порядку користування землями водного фонду).

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 року № 557 «Про затвердження Порядку видачі дозволів на проведення робіт на землях водного фонду», було визначено механізм видачі дозволу на проведення днопоглиблювальних робіт, прокладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду¹. Такі дозволи видаються: Мінприроди — у разі проведення робіт на землях водного фонду в межах прибережних захисних смуг уздовж морів, морських заток і лиманів, у внутрішніх морських водах, лиманах і територіальному морі; Держводагентством за погодженням з Мінприроди — у разі проведення на землях водного фонду днопоглиблювальних робіт, робіт з прокладання кабелів, трубопро-

¹ Про затвердження Порядку видачі дозволів на проведення робіт на землях водного фонду: постанова Кабінету Міністрів України від 12 лип. 2005 р. № 557 // Офіційний вісник України. 2005. № 28. Ст. 1631.

водів та інших комунікацій (крім робіт на землях водного фонду в межах прибережних захисних смуг уздовж морів, морських заток і лиманів, у внутрішніх морських водах, лиманах і територіальному морі).

Дозвіл видається за умов недопущення: порушення стійкості прибережних схилів (берегообвали, ерозійні та зсувні процеси, осідання); зосередження будь-яких забруднюючих речовин, сміття, деревини тощо; утворення перетинів водних потоків; перекриття течії води через водопропускні споруди різних типів та прогони мостів; затоплення та підтоплення прибережних територій.

Видача дозволу погоджується з органами місцевого самоврядування, Держгеокадастром (у разі проведення робіт на землях водного фонду в межах прибережних захисних смуг уздовж морів, морських заток і лиманів, у внутрішніх морських водах, лиманах і територіальному морі) або його територіальними органами (у разі проведення робіт на інших землях водного фонду), Держрибагентством (у разі проведення робіт на рибогосподарських водних об'єктах), територіальними органами Держлісагентства (у разі проведення робіт у лісах на землях водного фонду), Мінінфраструктури (у разі проведення робіт в межах судноплавних шляхів загального користування, судноплавних шлюзів та портових гідротехнічних споруд).

Орган, уповноважений видавати дозвіл, розглядає подані суб'єктом господарювання документи разом з висновками органів, що погоджували видачу дозволу, протягом 30 календарних днів і у разі відсутності зауважень видає дозвіл. Дозвіл може видаватися на проведення декількох видів робіт. Видача (відмова у видачі, переоформлення, видача дубліката, анулювання) дозволу здійснюється відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року. Строк дії дозволу залежить від строків, необхідних для проведення відповідних робіт та визначених проектною документацією.

Користувачі земель водного фонду зобов'язані: виконувати заходи щодо охорони земель від ерозії, підтоплення, забруднення відходами виробництва, хімічними і радіоактивними речовинами та від інших процесів руйнування; суворо дотримуватися встановленого режиму для зон санітарної охорони, прибережних захисних смуг, смуг відведення, берегових смуг водних шляхів; запобігати проникненню у водні об'єкти стічних вод, пестицидів і добрив через прибережні захисні смуги.

16.3. Особливості правового режиму прибережних захисних смуг, смуг відведення і берегових смуг водних шляхів

Законом України від 2 грудня 2010 року «Про внесення змін до Водного і Земельного кодексів України щодо прибережних захисних смуг» було внесено відповідні зміни до чинного законодавства. Так, відповідно до ч. 1 ст. 60 ЗКУ вздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм з метою охорони поверхневих водних об'єктів від забруднення і засмічення та збереження їх водності встановлюються прибережні захисні смуги. А визначення прибережної захисної смуги закріплено у ст. 1 ВКУ, якою є частина водоохоронної зони відповідної ширини вздовж річки, моря, навколо водойм, на якій встановлено більш суворий режим господарської діяльності, ніж на решті території водоохоронної зони.

Прибережні захисні смуги встановлюються по берегах річок та навколо водойм уздовж урізу води (у меженний період) шириною: для малих річок, струмків і потічків, а також ставків площею менш як 3 га — 25 м; для середніх річок, водосховищ на них, водойм, а також ставків площею понад 3 га — 50 м; для великих річок, водосховищ на них та озер — 100 м. При крутизні схилів більше трьох градусів мінімальна ширина прибережної захисної смуги подвоюється.

Уздовж морів та навколо морських заток і лиманів встановлюється прибережна захисна смуга шириною не менше двох кілометрів від урізу води (ч. 3 ст. 60 ЗКУ, ч. 9 ст. 88 ВКУ). Відповідно до ст. 88 ВКУ прибережні захисні смуги встановлюються на земельних ділянках всіх категорій земель, крім земель морського транспорту. Землі прибережних захисних смуг перебувають у державній та комунальній власності та можуть надаватися в користування лише для цілей, визначених ВКУ. У межах існуючих населених пунктів прибережна захисна смуга встановлюється з урахуванням містобудівної документації. Прибережні захисні смуги встановлюються за окремими проектами землеустрою. Проекти землеустрою щодо встановлення меж прибережних захисних смуг (з установленою в них пляжною зоною) розробляються в порядку, передбаченому законом.

У межах прибережної захисної смуги морів та навколо морських заток і лиманів встановлюється пляжна зона. Відповідно до ст. 1 ВКУ пляжна зона — це прилегла до урізу

води частина прибережної захисної смуги уздовж морів, навколо морських заток і лиманів з режимом обмеженої господарської діяльності. Її ширина визначається залежно від ландшафтно-формуючої діяльності моря, але не менше 100 м від урізу води, що включає: території, розташовані між лінією максимального відпливу та лінією максимального напливу хвиль, зареєстрованих під час найсильніших штормів, а також територію берега, яка періодично затоплюється хвилями; прибережні території — складені піском, гравієм, камінням, ракушняком, осадовими породами, що сформувалися в результаті діяльності моря, інших природних чи антропогенних факторів; скелі та інші гірські утворення.

Пляжна зона не встановлюється у межах прибережної захисної смуги морів та навколо морських заток і лиманів на земельних ділянках, віднесених до земель морського транспорту, а також на земельних ділянках, на яких розташовані військові та інші оборонні об'єкти, рибогосподарські підприємства. Законодавством закріплені вимоги щодо використання та охорони пляжної зони. Так, згідно зі ст. 88 ВКУ користування пляжною зоною у межах прибережної захисної смуги морів та навколо морських заток і лиманів здійснюється з дотриманням вимог щодо охорони морського середовища, прибережної захисної смуги від забруднення та засмічення і вимог санітарного законодавства.

До узбережжя морів, морських заток і лиманів у межах пляжної зони забезпечується безперешкодний і безоплатний доступ громадян для загального водокористування, крім земельних ділянок, на яких розташовані гідротехнічні, гідрометричні та лінійні споруди, санаторії та інші лікувально-оздоровчі заклади, дитячі оздоровчі табори. У разі надання права користування пляжною зоною користувачі зобов'язані забезпечити безперешкодний та безоплатний прохід вздовж берега моря, морської затоки чи лиману. У межах населених пунктів місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування виділяються та облаштовуються пляжні зони для безперешкодного та безоплатного користування. Згідно з ч. 3 ст. 62 ЗКУ та ч. 3 ст. 90 ВКУ у межах пляжної зони прибережних захисних смуг забороняється будівництво будь-яких споруд, крім гідротехнічних, гідрометричних та лінійних.

Прибережні захисні смуги є природоохоронною територією з режимом обмеженої господарської діяльності (ч. 1 ст. 61 ЗКУ, ч. 1 ст. 89 ВКУ). У зв'язку з цим земельним та водним законодавством встановлені обмеження господарської діяльності

та використання земельних ділянок прибережних захисних смуг уздовж річок, навколо водойм та на островах. Так, забороняється: розорювання земель (крім підготовки ґрунту для залуження і заліснення), а також садівництво та городництво; зберігання та застосування пестицидів і добрив; влаштування літніх таборів для худоби; будівництво будь-яких споруд (крім гідротехнічних, навігаційного призначення, гідрометричних та лінійних), у тому числі баз відпочинку, дач, гаражів та стоянок автомобілів; миття та обслуговування транспортних засобів і техніки; влаштування звалищ сміття, гноєсховищ, накопичувачів рідких і твердих відходів виробництва, полів фільтрації тощо. Об'єкти, що знаходяться у прибережній захисній смузі, можуть експлуатуватись, якщо при цьому не порушується її режим. Не придатні для експлуатації споруди, а також ті, що не відповідають встановленим режимам господарювання, підлягають винесенню з прибережних захисних смуг (ч. 3 ст. 89 ВКУ).

Згідно з ч. 1 ст. 90 ВКУ прибережна захисна смуга уздовж морів, морських заток і лиманів входить у зону санітарної охорони моря і може використовуватися лише для будівництва військових та інших оборонних об'єктів, об'єктів, що виробляють енергію за рахунок використання енергії вітру, сонця і хвиль, об'єктів постачання, розподілу, передачі (транспортування) енергії, а також санаторіїв, дитячих оздоровчих таборів та інших лікувально-оздоровчих закладів з обов'язковим централізованим водопостачанням і каналізацією, гідротехнічних та лінійних споруд.

Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 62 ЗКУ та ч. 2 ст. 90 ВКУ у прибережних захисних смугах уздовж морів, морських заток і лиманів та на островах у внутрішніх морських водах забороняється: влаштування полігонів побутових та промислових відходів і накопичувачів стічних вод; влаштування вигребів для накопичення господарсько-побутових стічних вод об'ємом понад 1 кубічний метр на добу; влаштування полів фільтрації та створення інших споруд для приймання і знезаражування рідких відходів; застосування сильнодіючих пестицидів.

Для забезпечення експлуатації та захисту від забруднення, пошкодження і руйнування каналів зрошувальних і осушувальних систем, гідротехнічних та гідрометричних споруд, водойм і гребель згідно з ч. 1 ст. 63 ЗКУ на берегах річок виділяються земельні ділянки смуг відведення з особливим режимом використання.

Розміри смуг відведення та режим користування ними встановлюються за проектом, який розробляється і затверджується водокористувачами за погодженням з обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства. Земельні ділянки в межах смуг відведення надаються центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, та іншим організаціям для спеціальних потреб і можуть використовуватися ними для створення водоохоронних лісонасаджень, берегоукріплювальних та протиерозійних споруд, будівництва переправ, виробничих приміщень.

Відповідно до ч. 1 ст. 64 ЗКУ берегові смуги водних шляхів встановлюються на судноплавних водних шляхах за межами населених пунктів для проведення робіт, пов'язаних із судноплавством. Основні принципи і механізм встановлення цих смуг і користування ними визначені Порядком установаження берегових смуг водних шляхів та користування ними, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 347¹.

Розміри земельних ділянок у берегових смугах судноплавних водних шляхів для проведення робіт, пов'язаних із судноплавством, і розміщення необхідних споруд для річкового флоту визначаються за проектами землеустрою щодо відведення земельних ділянок або за іншою документацією із землеустрою, на підставі якої здійснюється формування земельних ділянок, що погоджується та затверджується в порядку, встановленому ст. 186 ЗКУ.

У межах берегових смуг водних шляхів дозволяється: влаштування причалів, установаження пристроїв для навантаження і розвантаження самохідних суден і барж, тимчасових пристроїв для швартування суден і наплавних споруд, а також тимчасове зберігання вантажів та механічної тяги суден; установаження берегових навігаційних знаків; установаження гідрометрологічних постів; зберігання палива для суден підприємств і організацій

¹ Про затвердження Порядку складання паспортів річок і Порядку установаження берегових смуг водних шляхів та користування ними: постанова Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 1997 р. № 347 // Офіційний вісник України. 1997. № 16. Ст. 80.

водного транспорту, а також тимчасове зберігання суднового обладнання; влаштування тимчасових зимових приміщень і проведення інших робіт у разі випадкової зимівлі чи виходу з експлуатації судна.

Користувачі берегових смуг водних шляхів зобов'язані: користуватися береговими смугами за призначенням; суворо дотримувати встановленого режиму використання смуг відведення для водних шляхів; вживати заходів для охорони земель берегових смуг водних шляхів від ерозії, зсувів, руйнування, підтоплення і забруднення; забезпечувати непроникнення стічних вод, отрутохімікатів і мінеральних добрив через берегові смуги водних шляхів у річки та водойми. На берегових смугах водних шляхів забороняється діяльність, що суперечить їх цільовому призначенню, а господарська діяльність обмежується відповідно до ст. 89 ВКУ.

16.4. Правовий режим територій та зон санітарної охорони водних об'єктів

З метою охорони водних об'єктів у районах забору води для централізованого водопостачання населення, лікувальних і оздоровчих потреб згідно з ч. 1 ст. 93 ВКУ встановлюються зони санітарної охорони, які поділяються на пояси особливого режиму. Зоною санітарної охорони відповідно до ст. 1 ВКУ визначаються територія і акваторія, де запроваджується особливий санітарно-епідеміологічний режим з метою запобігання погіршенню якості води джерел централізованого господарсько-питного водопостачання, а також з метою забезпечення охорони водопровідних споруд.

Правовий режим зон санітарної охорони (далі — ЗСО) водних об'єктів визначається ст. 93 ВКУ, ст. 113 ЗКУ, розділом VII Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10 січня 2002 року¹, постановою Кабінету Міністрів України «Про правовий режим зони санітарної охорони водних об'єктів» від 18 грудня 1998 року № 2024². Особливі вимоги щодо вста-

¹ Про питну воду та питне водопостачання: Закон України від 10 січ. 2002 р. № 2918-III // Офіційний вісник України. 2002. № 6. Ст. 223.

² Про правовий режим зони санітарної охорони водних об'єктів: постанова Кабінету Міністрів України від 18 груд. 1998 р. № 2024 // Офіційний вісник України. 1998. № 51. Ст. 31.

новлення та режиму використання зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів визначаються Законом України «Про курорти» від 5 жовтня 2000 року¹.

Відповідно до вищевказаної постанови Кабінету Міністрів України ЗСО водних об'єктів створюються на всіх господарсько-питних водопроводах незалежно від їх підпорядкованості або типу джерела водопостачання. Залежно від типу джерела водопостачання (поверхневий, підземний), ступеня його захищеності і ризику мікробного та хімічного забруднення, особливостей санітарних, гідрогеологічних і гідрологічних умов, а також характеру забруднюючих речовин встановлюються межі ЗСО та їх поясів.

Межі зон санітарної охорони водних об'єктів встановлюються місцевими радами на їх території за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища. У разі розташування ЗСО на територіях двох і більше областей їх межі встановлюються Кабінетом Міністрів України за поданням Мінрегіону та за погодженням з МОЗ, Мінприроди, Держгеокадастром, Держводагентством, Держгеонадрами та відповідними органами місцевого самоврядування.

Зони санітарної охорони поверхневих та підземних водних об'єктів входять до складу водоохоронних зон і поділяються на три пояси особливого режиму: перший пояс (суворого режиму) включає територію розміщення водозабору, майданчика водопровідних споруд і водовідвідного каналу; другий і третій пояси (обмежень і спостережень) включають територію, що призначається для охорони джерел водопостачання від забруднення. Усі водозабори повинні мати обладнання для систематичного контролю відповідності об'єму фактичної подачі води проектній потужності водозабору та дозволи на спеціальне водокористування.

¹ Про курорти: Закон України від 5 жовт. 2000 р. № 2026-III // Офіційний вісник України. 2000. № 44. Ст. 1884.

Відповідно до ч. 2 ст. 113 ЗКУ у межах ЗСО забороняється діяльність, яка може призвести до завдання шкоди підземним та відкритим джерелам водопостачання, водозабірним і водоочисним спорудам, водоводам, об'єктам оздоровчого призначення, навколо яких вони створені. Так, у межах першого поясу ЗСО для поверхневих джерел водопостачання здійснюється: планування території для відведення поверхневого стоку за її межі, озеленення, огороження і забезпечення постійною охороною або охоронною сигналізацією; огороження акваторії буями, іншими попереджувальними знаками, встановлення над водоприймачами водозаборів бакенів з освітленням на судноплавних водних об'єктах; проведення будівельних робіт з метою відведення стічних вод у найближчу систему побутової каналізації чи на місцеві очисні споруди; встановлення водонепроникних приймачів для нечистот та побутових відходів з наступним їх вивезенням та дезінфікуванням у разі відсутності каналізації; обладнання водозаборів рибозахисними пристроями.

У цій зоні забороняється: скидання будь-яких стічних вод, а також купання, прання білизни, лов риби, водопій тварин і інші види водокористування, що впливають на якість води; перебування сторонніх осіб, розміщення житлових та громадських будівель, організація причалів плавзасобів, застосування пестицидів, органічних і мінеральних добрив, прокладання трубопроводів, видобування гравію чи піску, проведення днопоглиблювальних та інших будівельно-монтажних робіт, безпосередньо не пов'язаних з експлуатацією, реконструкцією чи розширенням водопровідних споруд та мереж; проведення головної рубки лісу.

У межах першого поясу ЗСО для підземних джерел водопостачання здійснюється: планування, огороження, озеленення і монтування охоронної сигналізації; оснащення каналізацією будівель з відведенням стічних вод у найближчу систему побутової чи промислової каналізації або на місцеві очисні споруди, розміщені на території другого поясу ЗСО; відведення стічних вод за межі цього поясу.

У першому поясі ЗСО забороняється: перебування сторонніх осіб, розміщення житлових і господарських будівель, застосування пестицидів, органічних і мінеральних добрив, прокладання трубопроводів, видобування гравію чи піску та проведення інших будівельно-монтажних робіт, безпосередньо не пов'язаних з будівництвом, реконструкцією та експлуатацією водопровідних

споруд та мереж; скидання будь-яких стічних вод та випасання худоби; проведення головної рубки лісу.

У п. 7 постанови Кабінету Міністрів України визначено правовий режим другого поясу ЗСО. Дозволені і заборонені види діяльності визначаються окремо для поверхневих і для підземних джерел водопостачання. Для поверхневих джерел водопостачання в межах другого поясу ЗСО здійснюється: виконання заходів щодо санітарного благоустрою території населених пунктів і інших об'єктів (каналізування, облаштування водонепроникних вигребів тощо); купання, заняття туризмом, водним спортом та вилов риби лише у встановлених місцях, погоджених з органами державної санітарно-епідеміологічної служби; оснащення суден, дебаркадерів і брандвахт пристроями для збирання фанових і підсланевих вод і твердих відходів у разі здійснення судноплавства; виконання протирозійних заходів щодо охорони земель.

У другому поясі ЗСО забороняється: розміщення складів паливно-мастильних матеріалів, накопичувачів промислових стічних вод, нафтопроводів і продуктопроводів, що створюють небезпеку хімічного забруднення вод; використання хімічних речовин без дозволу державної санітарно-епідеміологічної служби; розміщення кладовищ, скотомогильників, полів асенізації та фільтрації, зрошувальних систем, споруд підземної фільтрації, гноєсховищ, силосних траншей, тваринницьких і птахівничих підприємств і інших сільськогосподарських об'єктів, що створюють загрозу мікробного забруднення води, а також розміщення полігонів твердих відходів, біологічних та мулових ставків; зберігання і застосування пестицидів та мінеральних добрив; розорювання земель (крім ділянок для залуження і залісення), а також ведення садівництва та городництва; осушення і використання перезволожених і заболочених земель у заплавах річок; проведення головної рубки лісу; здійснення видобутку з водного об'єкта піску та проведення інших днопоглиблювальних робіт, не пов'язаних з будівництвом та експлуатацією водопровідних споруд; влаштування літніх таборів для худоби та випасання її ближче ніж 300 м від берега водного об'єкта.

У межах другого поясу ЗСО для підземних джерел водопостачання здійснюється: регулювання відведення території під забудову населених пунктів, спорудження лікувально-профілактичних і оздоровчих закладів промислових і сільськогосподарських об'єктів, а також внесення можливих змін у технологію виробництва промислових підприємств, пов'язаного з ризиком забруд-

нення підземних вод стічними відходами; благоустрій промислових і сільськогосподарських об'єктів, населених пунктів і окремих будівель, їх централізоване водопостачання, каналізування, відведення забруднених поверхневих вод тощо; виявлення, тампонування (або відновлення) усіх старих, недіючих, дефектних або неправильно експлуатованих свердловин та шахтних колодязів, що створюють небезпеку забруднення використовуваного водонесного горизонту; регулювання будівництва нових свердловин.

В межах цього поясу також забороняється: забруднення територій покидьками, сміттям, гноем, відходами промислового виробництва та іншими відходами; розміщення складів паливно-мастильних матеріалів, пестицидів та мінеральних добрив, накопичувачів, шламосховищ та інших об'єктів, які створюють небезпеку хімічного забруднення джерел водопостачання; розміщення кладовищ, скотомогильників, полів асенізації, наземних полів фільтрації, гноєсховищ, силосних траншей, тваринницьких і птахівничих підприємств та інших сільськогосподарських об'єктів, які створюють небезпеку мікробного забруднення джерел водопостачання; зберігання і застосування мінеральних добрив та пестицидів; закачування відпрацьованих (зворотних) вод у підземні горизонти, підземне складування твердих відходів та розробка надр землі; проведення головної рубки лісу.

Правовий режим третього поясу ЗСО встановлює п. 8 розглянутої постанови. Як і для першого та для другого поясів ЗСО водних об'єктів, у межах третього поясу ЗСО встановлюється дозволена і заборонена діяльність окремо для поверхневих і підземних джерел водопостачання.

У межах третього поясу для поверхневих джерел водопостачання здійснюється: регулювання, а у разі потреби і обмеження відведення території для забудови населених пунктів, спорудження лікувально-профілактичних і оздоровчих закладів, об'єктів транспорту, енергетики, промисловості і сільського господарства, а також внесення можливих змін у технологію виробництва промислових і сільськогосподарських підприємств, пов'язаних з ризиком забруднення джерел водопостачання стічними водами; виявлення об'єктів, що забруднюють джерела водопостачання; розроблення планів впровадження конкретних водохоронних заходів у терміни, погоджені з органами державної санітарно-епідеміологічної служби і водного господарства на місцях; виконання заходів щодо санітарного благоустрою території населених пунктів і інших об'єктів (каналізування, обладнання

водонепроникних вигребів тощо). Забороняється відведення у водні об'єкти стічних вод, що не відповідають санітарним правилам і нормам (СанПіН 4630-88 «Охорона поверхневих вод від забруднення») та нормам ВКУ.

У межах третього поясу ЗСО для підземних джерел водопостачання здійснюється: виявлення, тампонування (або відновлення) старих, недіючих свердловин та таких, які неправильно експлуатуються, що створюють небезпеку забруднення використовуваного водоносного горизонту; буріння нових свердловин та проведення будь-якого нового будівництва при обов'язковому погодженні з органами державної санітарно-епідеміологічної служби і геології на місцях.

У третьому поясі ЗСО забороняється: закачування відпрацьованих (зворотних) вод у підземні горизонти з метою їх захоронення, підземного складування твердих відходів і розробки надр землі, що може призвести до забруднення водоносного горизонту; розміщення складів паливно-мастильних матеріалів, а також складів пестицидів і мінеральних добрив, накопичувачів промислових стічних вод, нафтопроводів та продуктопроводів, що створюють небезпеку хімічного забруднення підземних вод.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ПРОМИСЛОВОСТІ, ТРАНСПОРТУ, ЗВ'ЯЗКУ, ЕНЕРГЕТИКИ, ОБОРОНИ ТА ІНШОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

17.1. Характерні ознаки правового режиму, земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення

Категорія земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, у порівнянні з іншими категоріями земель, вважається найбільш об'ємною та невизначеною за своїм складом. Землі цієї категорії займають понад 1,74 млн га. Звичайно, порівняно із землями сільськогосподарського призначення, ці землі в площинному вимірі є значно меншими, однак це не означає, що землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення як самостійна категорія земель не мають цінності¹.

У главі 13 чинного Земельного кодексу закріплено основні засади правового режиму земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. До даної категорії відносяться земельні ділянки, надані в установленому порядку підприємствам, установам та організаціям для здійснення відповідної діяльності. Із визначення, сформульованого у законодавстві, випливають декілька правових висновків.

По-перше, у рамках даної категорії земель об'єднані земельні ділянки, що використовуються з різною метою, однак основним критерієм віднесення їх до категорії земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення є здійснення на цих землях хоча б одного з перерахованих видів

¹ Барабаш Н. П. Юридичні ознаки категорії земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення: проблеми формування в законодавстві України // Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 5. С. 172.

діяльності. При цьому слід враховувати, що вичерпного переліку тих потреб, для яких надають землі даної категорії, законодавством не встановлено, тобто дана категорія земель залишається відкритою. Це обумовлено, зокрема, стрімким розвитком суспільства, що продукує швидку появу нових напрямів діяльності, які потенційно можуть здійснюватися на землях даної категорії.

По-друге, буквальне тлумачення ст. 65 ЗКУ вказує на те, що до складу земель даної категорії належать лише ті земельні ділянки, які вже надані для здійснення відповідного виду діяльності. Однак дану норму варто розуміти ширше, а саме: до земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення відносяться земельні ділянки не лише надані, але й призначені для відповідних видів діяльності.

По-третє, у легальне визначення земель даної категорії включено також суб'єктний склад їх користувачів, а саме: підприємства, установи та організації. Професор М. В. Шульга вважає, що коло суб'єктів може бути розширене, зокрема, за рахунок фізичних осіб, якщо до них не встановлено законодавчі обмеження чи заборони з приводу набуття у власність чи в користування земельних ділянок для зазначених потреб¹. Отримання земельних ділянок даної категорії має бути обумовлене наявністю у особи спеціальної правосуб'єктності, що дозволяє здійснювати відповідний різновид діяльності.

По-четверте, використання у ст. 65 ЗКУ терміна «надання» вказує лише на одну правову форму використання земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, а саме надання у користування. Однак аналіз земельного законодавства доводить можливість використання цих земель також на праві власності і на умовах прав на чужу земельну ділянку.

Розкриття правової суті земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення відбувається за допомогою виокремлення загальних, особливих та спеціальних ознак земель даної категорії. Систему загальних ознак становлять ознаки, притаманні усім землям зазначеної категорії, особливі — характерні для видів земель цієї категорії (земель промисловості, земель транспорту тощо), тоді як спеціальні — це ознаки, властиві виключно підвидам земель промисловості, транспорту,

¹ Земельне право: підручник / М. В. Шульга, Н. О. Багай, В. І. Гордєєв та ін.; за заг. ред. М. В. Шульги. Харків: Право, 2013. С. 455.

зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення (землям індустріальних парків, землям морського транспорту тощо)¹.

Незважаючи на те, що в одній категорії земель об'єднані ділянки, які використовуються по-різному, а відмінність між видами діяльності може бути досить суттєвою, для земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення як окремої категорії земель в цілому характерні такі загальні правові ознаки:

спеціальне несільськогосподарське призначення, тобто використання таких земельних ділянок спрямоване на обслуговування несільськогосподарських потреб (переважно у ролі просторово-операційного базису для розміщення об'єктів). У літературі склалася традиція скорочено називати категорію земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення землями несільськогосподарського призначення. Однак такий підхід видається досить спірним, тому що протиставляє дві категорії земель, хоча сучасним земельним законодавством передбачено існування окрім цих двох (земель сільськогосподарського призначення та земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення) ще семи категорій, які, до речі, теж використовуються не для сільськогосподарських потреб. Вказівку на спеціальне несільськогосподарське призначення даної категорії земель доцільно використовувати лише в навчальних цілях для підкреслення особливостей правового режиму;

нормування розмірів земельних ділянок, що передбачає використання земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення згідно із затвердженими у встановленому порядку нормами та проектами. Нормування розмірів земельних ділянок диференціюється у залежності від об'єкта, що буде на них розміщуватися;

зонування, яке може бути внутрішнім та зовнішнім та передбачає встановлення спеціальних зон всередині та/або навколо об'єктів. Призначення відповідних зон може бути спрямованим на охорону або самого об'єкта (охоронні зони), або довколишнього середовища (санітарно-захисні зони). Специфіка діяльності, яка здійснюється на землях промисловості, транспорту, зв'язку,

¹ Барабаш Н. П. Юридичні ознаки категорії земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення: проблеми формування в законодавстві України // Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 5. С. 173.

енергетики, оборони та іншого призначення, обумовлює часту необхідність у відповідному зонуванні території;

необов'язковість відведення окремих земельних ділянок. Зазначену правову особливість обумовлює значна питома вага земель під лінійними об'єктами (трубопроводами, лініями зв'язку тощо) у рамках даної категорії. У ряді випадків земельні ділянки фактично використовуються для цілей, передбачених даною категорією земель, однак не відводяться спеціально для цих цілей. При цьому розміщення відповідних об'єктів (наприклад, підземного трубопроводу) впливає на правовий режим конкретної земельної ділянки, дозволені способи її використання, права і обов'язки власників та користувачів тощо;

складна внутрішня структура, яка полягає у тому, що деякі з видів цих земель можуть поділятися на підвиди. Наприклад, землі залізничного, автомобільного транспорту і дорожнього господарства, морського, річкового, авіаційного, трубопровідного транспорту та міського електротранспорту є підвидами земель транспорту¹. Правовий режим кожного підвиду земель має власні специфічні особливості.

У ч. 2 ст. 65 ЗКУ вказано, що порядок використання земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення встановлюється законом. По-перше, це означає, що правове регулювання відповідних відносин має здійснюватися на законодавчому, а не підзаконному рівні. По-друге, процитована норма ЗКУ вказує на необхідність регулювання відносин щодо використання земель даної категорії спеціальним законодавством. Так, особливі та спеціальні правові ознаки земель, що входять до категорії земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, передбачаються не лише в ЗКУ, але й в інших законодавчих актах, які регулюють відповідні види діяльності.

17.2. Правовий режим земель промисловості

Відповідно до ст. 66 ЗКУ до земель промисловості належать землі, надані для розміщення та експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель та споруд промислових, гірничодо-

¹ Барабаш Н. П. Юридичне визначення поняття земель для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, у сучасному земельному праві // Науковий вісник НУБіП України. Серія «Право». 2012. Вип. 173, ч. 1. С. 119—130.

бувних, транспортних та інших підприємств, їх під'їзних шляхів, інженерних мереж, адміністративно-побутових будівель, інших споруд. У літературі існує думка, що перелік окремих видів підприємств у визначенні не є доречним, адже універсальний термін «промислове підприємство» охоплює всі підприємства, які належать до різних галузей економічної діяльності (добувна промисловість, переробна промисловість, будівництво, електроенергія, газопостачання і водопостачання, транспорт, склади і служби зв'язку тощо). Функціональне призначення цих земель полягає в їх використанні як просторово-територіального базису, тобто в ролі місця розташування відповідних промислових об'єктів. Законодавець при спробі надати визначення землям промисловості звертає увагу лише на характеристику об'єктів, які на них розміщені, а не на особливості їх правового режиму. Склад таких земель, особливості їх використання й охорони можливо визначити тільки на підставі аналізу земельного законодавства, спеціальних нормативно-правових актів та нормативно-технічної документації¹.

Важливою ознакою правового режиму земель промисловості слід вказати можливість їх перебування у державній, комунальній та приватній власності. Розміри земельних ділянок, що надаються для зазначених цілей, визначаються відповідно до затверджених в установленому порядку державних норм і проектною документації, а відведення земельних ділянок здійснюється з урахуванням черговості їх освоєння.

Користування землями промисловості пов'язане зі шкідливістю виробничої діяльності об'єктів, розташованих на них, що в багатьох випадках вимагає запровадження захисних заходів. Екологічні вимоги до функціонування таких господарських та інших об'єктів чинне законодавство поділяє на загальні та спеціальні. До перших належить установлення санітарно-захисних зон, які покликані створити бар'єр між житловою забудовою й зазначеними господарськими об'єктами. Спеціальні поширюються лише на окремі категорії промислових підприємств, конкретизуючи більш суворі екологічні вимоги².

¹ Пархоменко М. О. Становлення й розвиток законодавства щодо правового режиму земель промисловості // Проблеми законності. 2008. Вип. 95. С. 166—171.

² Лісова Т. В. Землі промисловості як об'єкт правової охорони // Особенности адаптации законодательства Молдовы и Украины к законодательству Европейского Союза: материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Кишинев, 27—28 марта 2015 года). Кишинев, 2015. Ч. 2. С. 23—26.

Якщо промислові об'єкти розташовані в межах населеного пункту, то до них висуваються особливі вимоги екологічної безпеки, земельного й містобудівельного законодавства щодо розмірів ділянок для спеціальних цілей, розміщення на них будівель, благоустрою територій тощо¹. Відповідно до Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 року, промислові об'єкти, що є джерелами забруднення навколишнього середовища хімічними, фізичними та біологічними факторами, при неможливості створення безвідходних технологій повинні відокремлюватись від житлової забудови санітарно-захисними зонами. Розміри санітарно-захисних зон для промислових підприємств та інших об'єктів, що є джерелами виробничих шкідливостей, встановлюються відповідно до діючих санітарних норм їх розміщення при підтвердженні розмірів цих зон.

Землі промисловості законодавством не диференційовані, однак комплексний аналіз ЗКУ вказує на існування їхніх підвидів. Наприклад, землі, які надаються для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, не виділені ні в самостійну категорію земель, ні навіть в окремий вид земель у складі земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, а є підвидом земель промисловості. До земель, які надаються для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, законодавець відносить лише землі гірничодобувної промисловості, однак цільове призначення їх є ширшим². До земель для використання надр належать землі, надані для геологічного вивчення надр, видобутку корисних копалин; використання підземних вод, відходів гірничодобувного виробництва, будівництва та експлуатації підземних споруд, моніторингу геологічного середовища; розміщення та експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель і споруд гірничодобувних підприємств, їхніх під'їзних шляхів, інженерних мереж, адміністративно-побутових будівель та інших споруд³.

Ділянка надр, надана відповідному суб'єкту в користування з певною метою, являє собою геометризований об'єкт,

¹ Пархоменко М. О. Поняття і склад земель, що надаються для потреб промисловості // Проблеми законності. 2010. Вип. 107. С. 278.

² Барабаш Н. П. Юридичне визначення поняття земель для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, у сучасному земельному праві // Науковий вісник НУБіП України. Серія «Право». 2012. Вип. 173, ч. 1. С. 119—130.

³ Макаренко О. Ю. Правовий режим земель, наданих для використання надр: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Донецьк, 2011. 18 с.

розташований, за загальним правилом, під земною поверхнею. Отже, користування надрами пов'язане з необхідністю забезпечення перш за все доступу до ділянки надр по земній поверхні. Окрім того реалізація суб'єктивного права користування надрами вимагає також використання певної площі земельної ділянки для розміщення відповідних наземних споруд. Йдеться, зокрема, про споруди, необхідні для проведення робіт, пов'язаних з використанням надр. Слід вказати, що відносини щодо надання надр у користування врегульовані спеціальним гірничим законодавством. При цьому ЗКУ містить важливу норму, яка регламентує надання земельної ділянки для потреб, пов'язаних з користуванням надрами. Так, надання відповідної ділянки проводиться після оформлення в установленому порядку права користування надрами і відновлення земель згідно із відповідним робочим проектом землеустрою на раніше відпрацьованих площах у встановлені строки.

З викладеного випливає, що наданню земельних ділянок для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, передують виникнення права користування надрами. Це означає, що особа, яка претендує на отримання відповідної земельної ділянки, повинна передовсім отримати статус надрокористувача¹. Також важливою умовою є відновлення земель, що були використані раніше. Така вимога обумовлена практикою, що свідчить про нераціональність використання земельних ресурсів країни для потреб добування корисних копалин. Зростає площа порушених земель, земель, зайнятих відвалами, тощо. У багатьох випадках для зазначених потреб відводяться невиправдано великі площі, які після закінчення їх використання для добування корисних копалин не рекультивуються відповідно до вимог земельного та екологічного законодавства України².

Ще одним різновидом земель промисловості є землі індустріальних парків. Правове регулювання земельних відносин у межах даних територій здійснюється не лише загальними нормами ЗКУ, але й спеціальним Законом України «Про індустріальні парки» від 21 червня 2012 року. Досвід країн Східної Євро-

¹ Шульга М. В. Співвідношення права користування ділянкою надр та земельною ділянкою // Актуальні питання реформування правової системи України: зб. наук. ст. за матеріалами XI міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 13—14 черв. 2014 р.). Луцьк, 2014. С. 173—175.

² Смовж К. О. Правове регулювання використання та охорони земель гірничодобувної промисловості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2013. 20 с.

пи, зокрема Угорщини, Словенії, Чехії, свідчить, що створення індустріальних (промислових) парків є одним із перспективних шляхів залучення інвестицій, зокрема іноземних, в економічний розвиток регіонів, передусім економічно відсталих. При цьому законодавство згаданих зарубіжних країн стимулює залучення інвестицій в освоєння земельних ділянок для створення індустріальних парків¹.

Відповідно до законодавства України індустріальний (промисловий) парк — це визначена ініціатором створення індустріального парку відповідно до містобудівної документації обласного рівня територія, у межах якої учасники індустріального парку можуть здійснювати господарську діяльність у сфері переробної промисловості, а також науково-дослідну діяльність, діяльність у сфері інформації і телекомунікацій на умовах, визначених законом та договором про здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку. Ініціатором створення індустріального парку можуть виступати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, які згідно з Конституцією України здійснюють право власника на землю від імені Українського народу і відповідно до закону наділені повноваженнями розпорядження землею, а також юридична або фізична особа — власник чи орендар земельної ділянки, яка може бути використана та пропонується ним для створення індустріального парку. Законом врегульовано процедуру вибору території для індустріального парку, тобто регламентовано комплекс організаційно-правових, планувальних та інших дій ініціаторів створення індустріальних парків щодо пошуку, викупу, відведення і встановлення в натурі (на місцевості) вільних від забудови або забудованих земельних ділянок, призначених для створення індустріального парку. На земельних ділянках, які передані в оренду, індустріальні парки можуть створюватися з ініціативи орендарів після внесення відповідних змін до договору оренди землі та прийняття орендодавцем рішення про погодження концепції індустріального парку.

Земельна ділянка, використання якої планується для створення та функціонування індустріального парку, може розташовуватися у межах або за межами населених пунктів і повинна відповідати таким вимогам: належати до земель промисловості; бути придатною для промислового використання з урахуванням

¹ Гальчинська Н. Ю. Правовий режим земель індустріальних парків в Україні // Право України. 2010. № 1. С. 213.

умов та обмежень, встановлених відповідною містобудівною документацією; площа земельної ділянки або сукупна площа суміжних земельних ділянок повинна становити не менше 15 га та не більше 700 га. Використання земельних ділянок у межах індустріального парку на землях державної чи комунальної власності здійснюється з дотриманням таких умов: строк використання земельної ділянки у межах індустріального парку повинен бути не менше 30 років з дня прийняття рішення про створення індустріального парку; використання земельних ділянок у межах індустріальних парків повинно відповідати санітарно-епідеміологічним та екологічним вимогам.

У межах індустріального парку використання учасниками земельних ділянок може здійснюватися у правових формах, передбачених ЗКУ. Керуюча компанія, що у встановленому законом порядку набула право оренди на землі індустріального парку, передає у володіння та користування земельні ділянки (суборенду) з правом їх забудови учасникам відповідно до земельного законодавства України. Земельні ділянки надаються учасникам для будівництва та обслуговування об'єктів нерухомості, необхідних для здійснення господарської діяльності.

17.3. Правове регулювання використання земель транспорту

До земель транспорту належать землі, надані підприємствам, установам та організаціям залізничного, автомобільного транспорту і дорожнього господарства, морського, річкового, авіаційного, трубопровідного транспорту та міського електротранспорту для виконання покладених на них завдань щодо експлуатації, ремонту і розвитку об'єктів транспорту. За чинним земельним законодавством землі транспорту можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 року розміри земельних ділянок, що надаються для зазначених цілей, визначаються відповідно до затверджених у встановленому порядку норм або проектно-технічної документації. Розміщення споруд та інших об'єктів транспорту на землях, наданих у користування підприємствам транспорту, здійснюється за погодженням з місцевими органами влади і самоврядування з

урахуванням особливостей, передбачених спеціальними законами. Підприємства транспорту зобов'язані раціонально використовувати надані їм земельні ділянки, не порушувати інтереси інших землекористувачів (у тому числі орендарів), не допускати заболочення, погіршення якості земель і забруднення їх промисловими та іншими відходами, неочищеними стоками, вживати заходів для захисту ґрунтів від ерозії, здійснювати укріплення ярів, крутих схилів, пісків, а також додержувати інших вимог щодо охорони земель. З метою забезпечення належної експлуатації споруд та інших об'єктів транспорту, а також охорони земель від негативного впливу зазначених об'єктів на землях, наданих у користування підприємствам транспорту, можуть встановлюватися охоронні зони з особливими умовами землекористування.

Єдину транспортну систему України становлять: транспорт загального користування (залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міський електротранспорт, у тому числі метрополітен); промисловий залізничний транспорт; відомчий транспорт; трубопровідний транспорт; шляхи сполучення загального користування.

Землі залізничного транспорту. Складно переоцінити значення земель залізничного транспорту для функціонування залізниць, оскільки практично всі об'єкти залізничної інфраструктури, і передусім колійне господарство, пов'язані з землею¹. Правові засади регулювання земельних відносин на залізничному транспорті містяться у ЗКУ, законах України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 року, «Про залізничний транспорт» від 4 липня 1996 року, «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» від 23 лютого 2012 року та інших нормативно-правових актах. Відповідно до ст. 68 ЗКУ до земель залізничного транспорту належать землі смуг відведення залізниць під залізничним полотном та його облаштуванням, станціями з усіма будівлями і спорудами енергетичного, локомотивного, вагонного, колійного, вантажного і пасажирського господарства, сигналізації та зв'язку, водопостачання, каналізації; під захисними та укріплювальними насадженнями, службовими, культурно-побутовими будівлями та іншими спорудами, необхідними для забезпечення роботи залізничного транспорту.

¹ Семчик О. В. Механізм реалізації права на землі залізничного транспорту України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2014. С. 1.

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про залізничний транспорт» для забезпечення у межах смуги відведення нормальної експлуатації залізничних колій, ліній електропостачання та зв'язку, інших пристроїв та об'єктів залізничного транспорту загального користування, а також у місцях, де є небезпека зсувів, обвалів, розмивів, селів, снігозанесень та інших небезпечних впливів, встановлюються охоронні зони. Охоронні зони — це ділянки землі, прилеглі до земель залізничного транспорту загального користування і необхідні для забезпечення збереження, міцності та стійкості споруд, пристроїв та інших об'єктів залізничного транспорту.

Відповідно до положень Закону України «Про транспорт» землі залізничного транспорту повинні утримуватися в належному санітарному стані і використовуватися для вирощування деревини, у тому числі ділової, та кормів для тваринництва. Згідно з положеннями ЗКУ публічне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування, утворене відповідно до Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», володіє правами постійного користування земельними ділянками із земель державної та комунальної власності.

Важливою проблемою є усунення підприємств залізничного транспорту від вирішення питань розпорядження землями залізничного транспорту, на яких розташовані будівлі і споруди, що належать громадянам та приватним юридичним особам. Фактично згідно з чинним законодавством такі будівлі і споруди можна кваліфікувати як самочинно збудовані, а земельні ділянки залізничного транспорту, на яких такі будівлі і споруди розташовані, — як самовільно зайняті.

Однак слід враховувати, що зазначені будівлі і споруди, особливо гаражі та інші об'єкти, що належать громадянам, будувалися в різні часи, зокрема і тоді, коли заборони на таке використання земель залізничного транспорту не були чітко зафіксовані у законодавстві. Крім того, у смугах відведення залізничного транспорту громадянами та приватними юридичними особами збудовано настільки велику кількість об'єктів нерухомості, що знесення їх породило б велику соціальну напругу в суспільстві. Питання використання таких об'єктів має бути вирішене шляхом внесення змін до земельного законодавства. Одним із варіантів урегулювання питання використання та обслуговування приватними особами належного їм майна, що розташоване на землях

залізничного транспорту в межах смуг відведення, є укладання договорів користування такими земельними ділянками (сервітуту) згідно з вимогами чинного законодавства¹.

Землі морського транспорту. Відповідно до ст. 69 ЗКУ до земель морського транспорту належать землі під: морськими портами з набережними, майданчиками, причалами, вокзалами, будівлями, спорудами, устаткуванням, об'єктами загальнопортового і комплексного обслуговування флоту; гідротехнічними спорудами і засобами навігаційної обстановки, судноремонтними заводами, майстернями, базами, складами, радіоцентрами, службовими та культурно-побутовими будівлями та іншими спорудами, що обслуговують морський транспорт.

Відповідно до Закону України «Про морські порти України» від 17 травня 2012 року під морським портом розуміються визначені межами територія та акваторія, обладнані для обслуговування суден і пасажирів, проведення вантажних, транспортних та експедиційних робіт, а також інших пов'язаних з цим видів господарської діяльності. Територія морського порту може складатися із земель морського транспорту, земель промисловості та земель водного фонду. До складу території морського порту відноситься частина сухопутної території України з визначеними межами, у тому числі штучно створені земельні ділянки. Штучно створеною земельною ділянкою є земельна ділянка, створена (наміта, насипана, створена із застосуванням інших технологій) в межах акваторії морського порту. При цьому території, насипані або намиті в акваторії за кошти портів, не належать до земель морського транспорту — вони віднесені до земель водного фонду.

Земельні ділянки в межах території морських портів можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Власники (користувачі) земельних ділянок, включених до території морського порту, зобов'язані дотримуватися зводу звичаїв морського порту та обов'язкових постанов по порту. Територія та акваторія морського порту можуть включати відокремлені від основної території та акваторії земельні ділянки та водні об'єкти (їх частини), які мають однаковий з основною територією та акваторією правовий режим використання.

Відповідно до ст. 60 ЗКУ вздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм з метою охорони поверхневих вод-

¹ Ониськів О. М. Загальна характеристика правового режиму земель смуг відведення залізниць // Право України. 2011. № 2. С. 288.

них об'єктів від забруднення і засмічення та збереження їх водності встановлюються прибережні захисні смуги. Особливістю є те, що прибережні захисні смуги встановлюються на земельних ділянках усіх категорій земель, крім земель морського транспорту. На підходах до портів (каналів), мостових, кабельних і повітряних переходів, водозабірних та інших об'єктів відповідно до закону можуть встановлюватись обмеження у використанні земель. Спорудження на підходах до портів (каналів) мостових, кабельних і повітряних переходів, водозабірних та інших об'єктів, а також спорудження радіосистем у зоні радіонавігаційних об'єктів погоджується з адміністрацією портів.

Землі річкового транспорту. До земель річкового транспорту належать землі під: портами, спеціалізованими причалами, пристанями і затоками з усіма технічними спорудами та устаткуванням, що обслуговують річковий транспорт; пасажирськими вокзалами, павільйонами і причалами; судноплавними каналами, судноплавними, енергетичними та гідротехнічними спорудами, службово-технічними будівлями; берегоукріплювальними спорудами й насадженнями; вузлами зв'язку, радіоцентрами і радіостанціями; будівлями, береговими навігаційними знаками та іншими спорудами для обслуговування водних шляхів, судноремонтними заводами, ремонтно-експлуатаційними базами, майстернями, судноверфями, відстійно-ремонтними пунктами, складами, матеріально-технічними базами, інженерними мережами, службовими та культурно-побутовими будівлями, іншими об'єктами, що забезпечують роботу річкового транспорту.

Наразі у чинному законодавстві України відсутнє законодавче визначення термінів «річковий порт» і «річковий термінал», хоча вони є основними поняттями для встановлення правового режиму земель річкового транспорту. Під портом (у тому числі річковим) як земельно-правовою категорією можна розуміти визначену межами територію й акваторію з особливим правовим режимом¹. Для робіт, пов'язаних із судноплавством і сплавом на внутрішніх водних шляхах, поза населеними пунктами виділяється у встановленому порядку берегова смуга. Землі берегової смуги не вилучаються у землекористувачів і використовуються відповідно до чинного законодавства України.

¹ Федотова О. Окремі аспекти правового режиму земель внутрішнього водного транспорту України // Підприємництво, господарство і право. 2015. № 9. С. 42.

Землі автомобільного транспорту та дорожнього господарства. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про автомобільний транспорт» від 5 квітня 2001 року автомобільний транспорт використовує землі транспорту та інші землі відповідно до земельного законодавства. У ст. 71 ЗКУ вказано, що до земель автомобільного транспорту належать землі під спорудами та устаткуванням енергетичного, гаражного і паливо-роздавального господарства, автовокзалами, автостанціями, лінійними виробничими спорудами, службово-технічними будівлями, станціями технічного обслуговування, автозаправними станціями, автотранспортними, транспортно-експедиційними підприємствами, авторемонтними заводами, базами, вантажними дворами, майданчиками контейнерними та для перечеплення, службовими та культурно-побутовими будівлями й іншими об'єктами, що забезпечують роботу автомобільного транспорту. До земель дорожнього господарства належать землі під проїзною частиною, узбіччям, земляним полотном, декоративним озелененням, резервами, кюветами, мостами, тунелями, транспортними розв'язками, водопропускними спорудами, підпірними стінками і розташованими в межах смуг відведення іншими дорожніми спорудами та обладнанням, а також землі, що знаходяться за межами смуг відведення, якщо на них розміщені споруди, що забезпечують функціонування автомобільних доріг, а саме: паралельні об'їзні дороги, поромні переправи, снігозахисні споруди і насадження, протилавинні та протисельові споруди, вловлюючи з'їзди; майданчики для стоянки транспорту і відпочинку, підприємства та об'єкти служби дорожнього сервісу; будинки (в тому числі жилі) та споруди дорожньої служби з виробничими базами; захисні насадження. На основі вказаних законодавчих положень у науці висловлено твердження, що головним критерієм віднесення земельних ділянок до земель автомобільного транспорту слід вважати розміщення на цих землях об'єктів нерухомості, що забезпечують роботу автомобільного транспорту загального користування, а до земель дорожнього господарства — розміщення на цих землях об'єктів нерухомості, які забезпечують функціонування автомобільних доріг загального користування та захисних насаджень¹.

Розміри та конфігурація земельних ділянок, які відводяться для лінійної частини автомобільних доріг, визначаються відповідно до спеціальних норм відведення. Згідно з положеннями Закону

¹ Гапотченко Т. М. Особливості правового режиму земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства. Харків, 2007. С. 4.

України «Про автомобільні дороги» від 8 вересня 2005 року земельні ділянки, що надаються в установленому порядку для розміщення автомобільної дороги, називаються смугами відведення.

Земельні ділянки, що тимчасово були зайняті у процесі будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг, підлягають рекультивациї згідно з природоохоронним законодавством.

Землі авіаційного транспорту. Земля виступає просторовим (територіальним) базисом у сфері авіаційного транспорту. Сьогодні наземна база авіаційного транспорту активно розвивається, оскільки постають все більш високі вимоги щодо безпечного та комфортного забезпечення перевезень. Відповідно до ст. 72 ЗКУ до земель авіаційного транспорту належать землі під: аеропортами, аеродромами, відокремленими спорудами (об'єктами управління повітряним рухом, радіонавігації та посадки, очисними та іншими спорудами), службово-технічними територіями з будівлями та спорудами, що забезпечують роботу авіаційного транспорту; вертольотними станціями, включаючи вертольотодроми, службово-технічними територіями з усіма будівлями та спорудами; ремонтними заводами цивільної авіації, аеродромами, вертольотодромами, гідроаеродромами та іншими майданчиками для експлуатації повітряних суден; службовими об'єктами, що забезпечують роботу авіаційного транспорту. У вказаній статті перелічено частини земель авіаційного транспорту, проте відсутнє законодавче визначення даного різновиду земель. У літературі землі авіаційного транспорту визначаються як землі, що виступають просторовим (територіальним) базисом у сфері авіаційного транспорту, тобто надані або призначені для належного функціонування об'єктів авіаційного транспорту¹.

Особливістю правового режиму земель авіаційного транспорту є те, що до складу цих земель включаються не смуги відведення, характерні для земель залізничного та автомобільного транспорту, а окремі території, зайняті різноманітними об'єктами цього виду транспорту. Так, земельні ділянки аеропортів включають у себе ділянки аеродрому, відособлених споруд та службово-технічної території². Головною складовою частиною земель кожного аеропорту є землі аеродрому, тобто визначені ділянки земної поверхні, на яких розташовані будь-які будівлі, споруди

¹ Бондарчук Н. В. Правовий режим земель авіаційного транспорту України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. С. 8.

² Бондарчук Н. В. Поняття і характеристика земель авіаційного транспорту та їх правового режиму // Держава і право. 2009. Вип. 46. С. 434.

та обладнання, призначені повністю чи частково для приймання, відправлення, руху, стоянки та обслуговування повітряних суден. Приаеродромна територія (прилегла до аеродрому зона контролю й обліку об'єктів та перешкод) — обмежена встановленими розмірами місцевість навколо аеродрому, над якою здійснюється маневрування повітряних суден. На приаеродромній території запроваджується особливий режим використання земель.

Землі трубопровідного транспорту. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про трубопровідний транспорт» від 15 травня 1996 року об'єктами трубопровідного транспорту є магістральні та промислові трубопроводи, включаючи наземні, надземні і підземні лінійні частини трубопроводів, а також об'єкти та споруди, основне і допоміжне обладнання, що забезпечують безпечну та надійну експлуатацію трубопровідного транспорту.

Відповідно до ст. 73 ЗКУ до земель трубопровідного транспорту належать земельні ділянки, надані під наземні і надземні трубопроводи та їх споруди, а також під наземні споруди підземних трубопроводів. Важлива ознака земель трубопровідного транспорту закріплена у ст. ст. 83 та 84 ЗКУ, якими передбачено, що землі під об'єктами трубопровідного транспорту належать до земель комунальної та державної власності, які не можуть передаватися у приватну власність.

Уздовж наземних, надземних і підземних трубопроводів встановлюються охоронні зони. Такі зони, тобто землі вздовж магістральних та промислових трубопроводів, навколо промислових об'єктів, встановлюються для забезпечення нормальних умов експлуатації цих об'єктів, запобігання їх ушкодженню, а також для зменшення їх негативного впливу на людей, суміжні землі, природні об'єкти та довкілля в цілому. Земля в межах охоронних зон не вилучається, а використовується з обмеженнями (обтяженнями) відповідно до закону або договору. Порядок встановлення, розмір та режим використання охоронної зони об'єкта трубопровідного транспорту визначаються законодавством України. Землі охоронних зон уздовж трубопроводів, на відміну від земель трубопровідного транспорту, можуть належати до різних категорій за своїм цільовим призначенням. У зв'язку з цим правове регулювання використання та охорони земель у межах цих охоронних зон здійснюється за допомогою відповідних норм земельного права при урахуванні положень Закону України «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів» від 17 лютого 2011 року.

Відповідно до вказаного спеціального Закону охоронна зона об'єктів магістральних трубопроводів — це територія, обмежена умовними лініями уздовж наземних, надземних і підземних трубопроводів та їх споруд по обидва боки від крайніх елементів конструкції магістральних трубопроводів та по периметру наземних споруд на визначеній відстані, на якій обмежується провадження господарської та іншої діяльності. До складу об'єктів магістральних трубопроводів, уздовж яких встановлюються охоронні зони, належать об'єкти магістральних нафтопроводів, нафтопродуктопроводів, газопроводів, аміакопроводів, етиленопроводів.

Система заходів щодо дотримання правового режиму земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів включає: визначення охоронних зон у документації із землеустрою і внесення їх до державного земельного кадастру; встановлення обмежень на використання власником або користувачем земельних ділянок у межах охоронних зон; державний контроль за використанням та охороною земель в охоронних зонах об'єктів магістральних трубопроводів. Обмеження на використання земельних ділянок у межах земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів встановлюються і діють з дня введення відповідного об'єкта магістрального трубопроводу в експлуатацію. Перехід права власності чи користування земельною ділянкою не є підставою для припинення дії обмежень на використання земельної ділянки в межах земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів.

Підприємства магістральних трубопроводів під час виконання капітальних та інших планових робіт з метою забезпечення безаварійної експлуатації магістральних трубопроводів без оформлення речових прав на земельні ділянки мають право: облаштовувати під'їзні шляхи та пересуватися будь-якими видами транспорту і спеціальної техніки на об'єкти магістральних трубопроводів для їх технічного обслуговування, проведення ремонтних робіт згідно із схемами під'їздів, погодженими з власниками або користувачами земельних ділянок; копати шурфи на земельних ділянках, розташованих в охоронних зонах об'єктів магістральних трубопроводів, для перевірки якості ізоляції об'єктів магістрального трубопроводу і стану засобів їх електрохімічного захисту від корозії та проводити інші земляні роботи, необхідні для забезпечення нормальної експлуатації об'єктів магістрального трубопроводу, за умови повідомлення про це власників або

користувачів земельних ділянок не менш як за три дні до початку робіт та приведення цих земельних ділянок у стан, придатний для подальшого використання за призначенням; здійснювати технологічну розчистку (облаштовувати просіку) від чагарників та деревостанів лінійної частини магістральних трубопроводів до 10 м від їх осі з кожного боку з метою запобігання негативній дії шкідливих факторів на магістральні трубопроводи та з метою захисту лісів без попереднього погодження з лісокористувачами та відповідними органами нагляду і контролю.

У разі аварії або загрози її виникнення (аварійної ситуації) для негайної її локалізації, ліквідації можливих наслідків чи відвернення загрози підприємства магістральних трубопроводів без попереднього погодження з власниками або користувачами земельних ділянок, без оформлення речових прав на земельні ділянки та без отримання відповідних дозволів і погоджень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, визначених законодавством, мають право: безперешкодно проїжджати до місця аварії (аварійної ситуації) для виконання ремонтних і аварійно-відновлювальних робіт; здійснювати облаштування ґрунтових комор та інших тимчасових споруд з подальшою рекультивацією землі; здійснювати рубку дерев у разі аварій (аварійних ситуацій) на магістральних трубопроводах, що проходять через лісові ділянки, з подальшим оформленням у встановленому порядку спеціальних дозволів на рубку та очищення місць від їх залишків; проводити земляні та інші роботи для негайної локалізації аварій (аварійних ситуацій), ліквідації наслідків або відвернення їх загрози.

Власники та користувачі земельних ділянок при здійсненні ними господарської та іншої діяльності на землях охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів зобов'язані дотримуватися особливого режиму господарської діяльності та обмежень, які поділяються на загальні обмеження, що діють в охоронних зонах об'єктів магістральних трубопроводів незалежно від внутрішніх зон безпеки, та особливі обмеження, що встановлюються в охоронних зонах об'єктів магістральних трубопроводів залежно від категорії зони безпеки. Власники та користувачі земельних ділянок мають право на відшкодування обґрунтованого розміру шкоди, заподіяної внаслідок встановлення обмежень на використання належних їм земельних ділянок у межах охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів за цільовим призначенням.

Підвищена небезпечність трубопровідного транспорту обумовлює передбачення в Законі України «Про охорону землі» обов'язку спеціально уповноважених органів виконавчої влади в галузі охорони земель здійснювати постійний контроль за станом ґрунтового покриву на земельних ділянках, що використовуються при спорудженні та експлуатації лінійних інженерних споруд (доріг, трубопроводів, ліній електропередачі та зв'язку, а також інших лінійних інженерних споруд). Однак особливістю предмета контролю (земельних ділянок по трасі магістрального трубопроводу) є їхня важкодоступність¹. Підприємства, установи та організації трубопровідного транспорту несуть відповідальність за забруднення земель небезпечними речовинами, що транспортуються трубопроводами, та відшкодовують шкоду, завдану власникам земельних ділянок і землекористувачам, у тому числі орендарям. На забезпечення правової охорони земель трубопровідного транспорту також спрямовані норми постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил охорони магістральних трубопроводів» від 16 листопада 2002 року.

Землі міського електротранспорту. До земель міського електротранспорту належать землі під відокремленими трамвайними коліями та їх облаштуванням, метрополітеном, коліями і станціями фунікулерів, канатними дорогами, ескалаторами, трамвайно-тролейбусними депо, вагоноремонтними заводами, спорудами енергетичного і колійного господарства, сигналізації і зв'язку, службовими і культурно-побутовими будівлями та іншими спорудами, необхідними для забезпечення роботи міського електротранспорту.

17.4. Правовий режим земель енергетичної системи та електрозв'язку

Відповідно до ст. 76 ЗКУ *землями енергетичної системи* визнаються землі, надані під електрогенеруючі об'єкти (атомні, теплові, гідроелектростанції, електростанції з використанням енергії вітру і сонця та інших джерел), під об'єкти транспортування електроенергії до користувача. Законом України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» від 9 липня 2010 року надано розширене визначен-

¹ Борденюк О. В. Проблеми державного управління землями трубопровідного транспорту // Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 2. С. 116.

ня земель енергетики, під якими розуміються земельні ділянки, надані в установленому порядку для розміщення, будівництва та експлуатації енергогенеруючих підприємств, об'єктів альтернативної енергетики, об'єктів передачі електричної та теплової енергії, виробничих об'єктів, необхідних для експлуатації об'єктів енергетики, в тому числі баз та пунктів.

До земель енергогенеруючих підприємств відносяться земельні ділянки, надані для розміщення, будівництва та експлуатації об'єктів з виробництва електричної та теплової енергії — ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, теплових електростанцій, теплоелектроцентралей, гідроелектростанцій, гідроакумулюючих електростанцій, вітроелектростанцій, електростанцій з використанням енергії сонця, геотермальних електростанцій, біоелектростанцій та електростанцій з використанням інших відновлювальних джерел отримання електроенергії. За ч. 2 ЗКУ, землі енергетичної системи можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності.

Розмір площі, що надається у власність чи користування для розміщення енергогенеруючих об'єктів, визначається за проектами їх будівництва відповідно до проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок. Конфігурація і розміри площ, що надаються для розміщення трансформаторних підстанцій, розподільних пунктів, струмопроводів, пристроїв і споруд, що належать до електричних мереж, визначаються за проектами їх будівництва відповідно до проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок. Конфігурація і розміри площ, що відводяться для розміщення опор повітряних ліній електропередачі, а також прокладання кабельних ліній електропередачі, визначаються за проектами їх будівництва відповідно до проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок залежно від конструкції опор та напруги електричної лінії. Для окремих конструкцій опор розміри площ встановлюються державними будівельними нормами на підставі документації із землеустрою.

Ширина смуги земельної ділянки, яка надається в тимчасове користування для проведення будівельно-монтажних робіт, встановлюється відповідно до державних будівельних норм залежно від напруги електричної лінії, розмірів конструкцій магістральних теплових мереж на підставі документації із землеустрою. Ширина розчищення просік під трасами повітряних ліній електропередачі, які проходять через земельні лісові ділянки, встановлюється

ся за проектами будівництва ліній електропередачі залежно від висоти лісового масиву з урахуванням їх перспективного росту для усіх груп лісів. Підприємства, які будують чи експлуатують об'єкти енергетики та передачі електричної енергії, мають право використовувати земельні ділянки за договором про встановлення земельного сервітуту з власником чи користувачем земельної ділянки для розміщення об'єктів на праві постійних або строкових земельних сервітутів.

Для забезпечення надійної експлуатації та охорони енергогенеруючих об'єктів і об'єктів передачі електричної та теплової енергії, а також безпеки населення і охорони навколишнього природного середовища встановлюються спеціальні зони об'єктів енергетики: санітарно-захисні зони атомних електростанцій; зони спостереження атомних електростанцій; охоронні зони об'єктів енергетики; санітарно-захисні зони об'єктів енергетики; охоронні зони магістральних теплових мереж. Земельні ділянки в межах спеціальних зон об'єктів енергетики не викупаються (викупаються) у власників чи користувачів земельних ділянок, а використовуються з обмеженнями (крім випадків, коли встановлення спеціальних зон призводить до неможливості використання земельних ділянок за цільовим призначенням). У разі якщо встановлення спеціальних зон об'єктів енергетики призводить до неможливості раціонального використання земельної ділянки за цільовим призначенням, власник чи користувач земельної ділянки має право вимагати вилучення (викупу) всієї земельної ділянки для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, а орендар такої земельної ділянки має право вимагати в односторонньому порядку розірвання договору оренди земельної ділянки та відшкодування завданих цим збитків. Спеціальні зони об'єктів енергетики встановлюються на землях всіх категорій.

Охоронні зони об'єктів енергетики встановлюються вздовж повітряних та кабельних ліній електропередачі та навколо електростанцій, електропідстанцій, струмопроводів і пристроїв, для забезпечення нормальних умов експлуатації об'єктів енергетики, запобігання ушкодженню, а також зменшення їх негативного впливу на людей та довкілля, суміжні землі та інші природні об'єкти. Розмір охоронних та санітарно-захисних зон уздовж повітряних ліній електропередачі визначається паралельними прямими по обидва боки ліній від крайніх проводів на відстані від 2,0 до 40,0 м залежно від напруги. Розмір охоронних зон уздовж підземних кабельних ліній електропередачі визначається

паралельними прямими по обидва боки ліній від крайніх кабелів на відстані від 0,6 до 1,0 м. Режим охоронних зон регулюється Правилами охорони електричних мереж, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 1997 року.

Відповідно до ст. 75 ЗКУ до земель зв'язку належать земельні ділянки, надані під повітряні і кабельні телефонно-телеграфні лінії та супутникові засоби зв'язку. Землі зв'язку можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Уздовж повітряних і підземних кабельних ліній зв'язку, що проходять поза населеними пунктами, а також навколо випромінювальних споруд телерадіостанцій та радіорелейних ліній встановлюються охоронні зони. Відповідно до Правил охорони ліній електрозв'язку, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29 січня 1996 року, встановлюються розміри даних охоронних зон. Землі в межах охоронних зон у власників землі та землекористувачів не вилучаються і можуть використовуватися ними з обмеженнями. Наприклад, Правилами передбачено, що у межах охоронних зон ліній електрозв'язку і навколо випромінюючих споруд електрозв'язку без письмової згоди операторів телекомунікацій, а також без присутності їх представника забороняється проводити ряд робіт (наприклад, виконувати різного виду будівельні, монтажні, вибухові і земляні роботи, а також розрівнювати ґрунт за допомогою бульдозера, екскаватора, скрепера, грейдера та іншої землерийної техніки; проводити сільськогосподарські земляні роботи на глибині більш як 0,3 м; проводити геологознімальні, розвідувальні, геодезичні та інші роботи, пов'язані з бурінням свердловин, розробкою шурфів і взяттям проб ґрунту; саджати дерева, розташовувати польові стани (табори), утримувати худобу, скласти матеріали, корми, добрива, розпалювати вогнища, влаштовувати стрільбища тощо). Технічному персоналу операторів телекомунікацій надається право безперешкодно проходити, а у разі виконання ремонтно-відновних робіт — право безперешкодно проїжджати в охоронних зонах.

17.5. Правовий режим земель, наданих для потреб оборони та іншого призначення

Відповідно до ст. 77 ЗКУ *землями оборони* визнаються землі, надані для розміщення і постійної діяльності військових частин, установ, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законодавства України. Функція здійснення оборони належить виключно до компетенції держави, що, у свою чергу, покладає на державу обов'язок забезпечити Збройні Сили України та інші військові формування, які утворені відповідно до законів України, всіма необхідними засобами, в тому числі і землями¹. Тому закономірним є положення ч. 2 ст. 77 ЗКУ, відповідно до якого землі оборони можуть перебувати лише в державній власності. Військовим частинам для виконання покладених на них функцій та завдань земельні ділянки надаються у постійне користування.

Розміри земельних ділянок, необхідних для розміщення військових частин та проведення ними постійної діяльності, визначаються згідно із потребами на підставі затвердженої в установленому порядку проектно-технічної документації. Військові частини зобов'язані використовувати надані їм земельні ділянки відповідно до вимог земельного і природоохоронного законодавства та з дотриманням вимог щодо забезпечення безпеки населення у процесі проведення ними постійної діяльності. При проходженні на землях оборони ліній електропередачі і зв'язку та інших комунікацій умови їх використання визначаються договором між військовою частиною і відповідним підприємством, установою та організацією. Власники або користувачі земельних ділянок, які межують із земельними ділянками, наданими військовим частинам, можуть вимагати встановлення земельних сервітутів відповідно до закону.

Навколо військових та інших оборонних об'єктів у разі необхідності створюються захисні, охоронні та інші зони з особливими умовами користування. Такі зони утворюються з метою забезпечення функціонування цих військових частин та об'єктів, збереження озброєння, військової техніки, іншого військового майна, охорони державного кордону України, захисту населення, господарських об'єктів і довкілля від впливу аварійних си-

¹ Романюк М. З. Право власності на землі оборони України // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. 2009. Вип. 21. С. 141.

туацій, стихійних лих і пожеж, що можуть виникнути на цих об'єктах. Розмір та правовий режим зон з особливим режимом використання земель встановлюються відповідно до закону.

Порядок використання земель оборони встановлюється спеціальним Законом України «Про використання земель оборони» від 27 листопада 2003 року. Згідно з положеннями цього Закону землі оборони можуть використовуватися при здійсненні окремих різновидів господарської діяльності. Військові частини за погодженням з органами місцевого самоврядування або місцевими органами виконавчої влади і в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, можуть дозволяти фізичним і юридичним особам вирощувати сільськогосподарські культури, випасати худобу та заготовляти сіно на землях, наданих їм у постійне користування. Землі оборони можуть використовуватися для будівництва об'єктів соціально-культурного призначення, житла для військовослужбовців та членів їхніх сімей, а також соціального та доступного житла без зміни їх цільового призначення.

Особливості відчуження окремих земельних ділянок оборони регулюються постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку відчуження земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого військового майна, що підлягають реалізації, та земельних ділянок, які вивільняються у процесі реформування Збройних Сил і Державної спеціальної служби транспорту» від 22 травня 2013 року. Кошти, отримані від відчуження таких земельних ділянок, зараховуються до Державного бюджету України та використовуються виключно на потреби оборони відповідно до кошторису Міністерства оборони України у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України.

Забороняється відчуження земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого військового майна, що підлягають реалізації, та земельних ділянок, які вивільняються у процесі реформування Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, іноземним державам, іноземним юридичним особам та іноземцям. Отже, серед особливостей правового режиму земель оборони можна вказати наступні: можливість перебування земель оборони виключно у державній власності; можливість їх надання визначеному колу суб'єктів для розміщення і постійної діяльності; використання земель оборони на праві постійного користування; істотне обмеження на землях оборони права загального землекористування; можливість створення навколо військових частин та оборонних об'єктів зон з особли-

вим режимом використання земель; можливість передачі земель оборони у вторинне користування господарюючим суб'єктам для визначених законом потреб без зміни їх цільового призначення; функціонування особливої системи органів управління у сфері використання та охорони земель оборони¹.

Поняття, склад та особливості *земель іншого призначення* ЗКУ не регулює. Очевидно, що дані землі володіють загальними правовими ознаками категорії земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони. Також можна обґрунтовано вказати, що такі землі не входять до інших підвидів земель даної категорії. На думку професора А. М. Мірошніченка, виділення земель іншого призначення свідчить про принципову нежиттєздатність ідеї про тотальний поділ усіх земель на категорії та використання усіх земель відповідно до цільового призначення². Науковці, аналізуючи земельне законодавство в цілому, відносять до земель іншого призначення землі культового (церковного) фонду, космічного забезпечення, державного матеріального резерву, мисливського фонду, земельні ділянки під полігонами твердих побутових відходів тощо³. Правове регулювання використання та охорони таких земель міститься у відповідних спеціальних законах (наприклад, у законах України «Про мисливське господарство і полювання», «Про державний матеріальний резерв» та інших законодавчих актах).

¹ Романюк М. З. Правовий режим земель оборони України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2013. С. 5.

² Мірошніченко А. М. Земельне право України: навч. посіб. Київ: Алерта, 2012. С. 364.

³ Земельне право: підручник / М. В. Шульга, Н. О. Багай, В. І. Гордєєв та ін.; за заг. ред. М. В. Шульги. Харків: Право, 2013. С. 476.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

18.1. Поняття і зміст правової охорони земельних ресурсів

Правове забезпечення охорони земель в Україні визначено Основними напрямками (стратегією) державної екологічної політики України на період до 2020 року. Зокрема, в загальних положеннях Стратегії зазначається, що стан земельних ресурсів України близький до критичного. За період проведення земельної реформи значна кількість проблем у сфері земельних відносин не лише не розв'язана, а й загострилася. Серед земель України найбільшу територію займають землі сільськогосподарського призначення (71 %, з яких 78 % займає рілля). На всій території поширені процеси деградації земель, серед яких найбільш масштабними є ерозія (близько 57,5 % території), забруднення (близько 20 % території), підтоплення (близько 12 % території). Зменшується вміст поживних речовин у ґрунтах, а щорічні втрати гумусу становлять 0,65 тонни на один гектар.

Проблеми у сфері охорони земель значною мірою зумовлені незавершеністю процесу інвентаризації і автоматизації системи ведення державного земельного кадастру, недосконалістю землепорядної документації та недостатністю нормативно-правового забезпечення, проведення освітньої та просвітницької роботи, низькою інституціональною спроможністю відповідних органів виконавчої влади.

Земельним ресурсам України властивий певний дуалізм: з одного боку, в ґрунтовому покриву ріллі переважають найбільш багаті за родючістю чорноземні ґрунти, з другого — деградаційними процесами охоплена практично вся територія їхнього поширення. Екстенсивне ведення землеробства за часів функціонування колгоспно-радгоспної системи не припинилось. Також у процесі зміни земельних відносин на селі відбувається виснаження поживних речовин ґрунтів, втрата гумусу через ерозію, збіль-

шення площ кислих і засолених земель тощо. Тобто шаблонний підхід стосовно використання ґрунтів прослідковується і зараз¹.

Практично не здійснюються ґрунтозахисні заходи. Внесення добрив провадиться у кількостях у 5—8 разів нижчих за мінімально необхідні. Майже не здійснюється вапнування, гіпсування, заліснення, консервація деградованих земель. Меліоративні і протиерозійні заходи виконуються на недостатньому рівні. Усе це свідчить про катастрофічний стан земельних ресурсів нашої країни. Це вимагає прийняття невідкладних ефективних заходів щодо їх охорони, у тому числі і правовими засобами.

Земельні ресурси Одеської області (3331,4 тис. га) характеризуються надзвичайно високим рівнем освоєння. Найбільшою є питома вага земель сільськогосподарського призначення — 2659,1 тис. га, з них рілля — 2074,9 тис. га. У структурі земель Одеської області землі сільськогосподарського призначення займають 79,8 %, у тому числі рілля — 62,3 %. Землі громадського призначення займають 30,5 тис. га.

Станом на 1 січня 2015 року площа земель під об'єктами природоохоронного призначення становить 113,0 тис. га, або 3,4 % від території області. Площа земель оздоровчого призначення становить 1,7 тис. га, а площа рекреаційного призначення — 4,7 тис. га. Землі лісгосподарського призначення та ліси на інших лісовкритих площах займають 223,5 тис. га, або 6,7 % території області. Землі водного фонду займають 211,0 тис. га, або 6,3 % відсотків території області, в тому числі природні водотоки (річки та струмки) — 15,3 тис. га, озера та лимани — 167,6 тис. га, ставки — 12,2 тис. га, штучні водосховища — 7,6 тис. га, штучні водостоки (канали, колектори, канави) — 8,3 тис. га. Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення займають 31,6 тис. га. Станом на 1 січня 2015 року до порушених земель віднесено 2,4 тис. га (з них не використовуються у виробництві 1,5 тис. га). Землі, що використовуються для транспорту та зв'язку, в цілому по Одеській області займають 25,1 тис. га. Площа земель під твердими побутовими відходами складає 0,4 тис. га, з яких більша частина не відповідає екологічним нормам.

На території Одеської області діє Регіональна програма розвитку земельних відносин та охорони земель (далі — Програма), затверджена рішенням Одеської обласної ради від 14 лютого

¹ Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: наук.-навч. посіб. / за ред. Н. І. Титової. Львів: ПАІС, 2005. С. 29.

2013 року № 727-VI. Програма розроблена з метою раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони, спрямована на реалізацію державної політики України щодо забезпечення сталого розвитку землекористування, рівності права власності на землю територіальних громад та держави, захисту прав власників та користувачів земельних ділянок, а також для створення більш сприятливих умов для залучення інвестицій у пріоритетні галузі економіки області.

Джерелами фінансування Програми є кошти, які надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва до обласного, районних бюджетів та бюджетів міст районного значення, сіл, селищ, а також кошти загального фонду обласного, районних бюджетів та бюджетів міст районного значення, сіл, селищ. На 2014 рік для фінансування заходу Регіональної програми розвитку земельних відносин та охорони земель на 2013—2015 роки щодо розроблення документації із землеустрою щодо встановлення водоохоронних зон та прибережних захисних смуг навколо водних об'єктів за рахунок коштів обласного бюджету заплановано 615,4 тис. грн. Відповідно до обсягу виконаних робіт у 2014 році даний захід профінансовано у сумі 109,4 тис. грн. У 2014 році в рамках проекту «Німецько-український аграрний діалог» Держгеокадастром України проведено ряд семінарів за участю фахівців його територіальних органів та експертів Товариства з управління та реалізації земель Федеративної Республіки Німеччина, на яких зокрема розглядалися такі питання: здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; використання земельних ділянок, на яких розташовані меліоративні системи; державного регулювання проведення рекультивациі, консервації порушених земель.

Важливість питання ефективного використання та охорони земель сільськогосподарського призначення в Одеській області є одним з найактуальніших, адже в області понад 2,5 млн га сільськогосподарських угідь, у тому числі більш 2 млн га ріллі, більше 80 тис. га виноградників. Контроль щодо охорони земель вимагає невідкладних науково обґрунтованих заходів, спрямованих на підвищення родючості ґрунтів та отримання екологічно чистих продуктів харчування¹. Правове регулювання у сфері

¹ Регіональна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Одеській області у 2014 році. URL: http://www.menr.gov.ua/docs/activity-dopovidi/regionalni/rehionalni-dopovidi-u-2014-rotsi/odesska_2014.pdf.

охорони земель здійснюється відповідно до вимог Конституції України, Земельного кодексу України, законів України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та інших нормативно-правових актів, які приймаються відповідно до них.

У ст. 1 Закону України «Про охорону земель» визначені основні поняття щодо охорони земель. Так земля — це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею. Земельні ресурси — сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві. Об'єктом особливої охорони держави є всі землі в межах території України.

Поняття охорони земель визначене ст. 162 Земельного кодексу — це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісгосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісгосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Завданням охорони земель є забезпечення збереження і відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель.

Основними принципами державної політики у сфері охорони земель є: забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель; нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель; публічність у вирішенні питань охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель.

Як зазначає О. А. Вівчаренко, основним є розуміння змісту охорони земель як стратегічного резерву економіки України, перехрестя майнових прав та зазіхань, об'єктивного елемента

ринкових правовідносин. Вирішення стратегічного питання про оборотоздатність землі стало наріжним для майбуття України, і державні органи не змогли виробити національну модель регулювання правовідносин щодо землі. У центрі і виявився правовий режим земель (земельних ділянок) та їх охорона публічно-правового та приватноправового спрямування. Очевидно, що основою життєдіяльності людини є земля, використання якої повинно бути таким, що забезпечує збереження екосистем, здатність бути засобом виробництва і предметом праці, основою інших видів її діяльності¹.

Змістом охорони земель, згідно зі ст. 164 Земельного кодексу, є обґрунтування і забезпечення раціонального землекористування; захист сільськогосподарських угідь і лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів; збереження природних водно-болотних угідь; попередження, погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів; консервація деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь.

А. М. Мірошніченко пропонує здійснювати класифікацію засобів з охорони земель сільськогосподарського призначення на: *грунтозахисні засоби* (захист земель від водної та вітрової ерозії, селів, підтоплення, заболочування, висушування, забруднення, ущільнення та інших негативних процесів тощо); *організаційно технічні засоби* (знімання, використання і збереження родючого шару ґрунту при проведенні робіт, пов'язаних із порушенням земель; рекультивация порушених земель, консервація деградованих сільськогосподарських угідь, раціональна організація території); *економічні засоби* (фінансування заходів щодо відновлення якості порушених земель, здійснення консервації земель за рахунок коштів державного бюджету, відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва та спрямування відповідних коштів на підвищення родючості ґрунтів, поліпшення сільськогосподарських угідь та їх охорону; звільнення від сплати земельного податку на період освоєння невикористовуваних земель та поліпшення їх якості); *нормативно-технічні засоби* (дотриман-

¹ Вівчаренко О. А. Правова охорона земель України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2014. С. 20.

ня встановлених норм відведення земельних ділянок, дотримання стандартів та нормативно-технічних документів щодо охорони земель, нормування відведення земельних ділянок, дотримання нормативно-технічних вимог проектів відведення земельних ділянок та проектно-кошторисних показників розміщення на цих землях виробничих, комунальних та інших об'єктів); *юридичні засоби* (наявність нормативно-правових норм регулюючого характеру; здійснення моніторингу за станом охорони сільськогосподарських угідь; проведення агрохімічної паспортизації земель; здійснення контролю за дотриманням чинного земельного законодавства в цій сфері; застосування юридичної відповідальності).

У розділі IV Закону України «Про охорону земель» закріплена система заходів у галузі охорони земель. Державна комплексна система спостережень включає топографо-геодезичні, картографічні, ґрунтові, агрохімічні, радіологічні та інші обстеження і розвідування стану земель і ґрунтів, їх моніторинг. На базі даних державної комплексної системи спостережень формуються національний, регіональний та місцевий банки даних про стан земель і ґрунтів.

Загальнодержавна програма використання та охорони земель розробляється відповідно до програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку України та охорони довкілля. Загальнодержавна програма використання та охорони земель визначає склад та обсяги першочергових і перспективних заходів з охорони земель, а також обсяги і джерела ресурсного забезпечення виконання робіт з їх реалізації. Регіональні програми використання та охорони земель розробляються відповідно до загальнодержавної програми з урахуванням місцевих особливостей. У Вінницькій області була розроблена Регіональна програма використання коштів на освоєння земель для сільськогосподарських та лісгосподарських потреб, поліпшення відповідних угідь і охорони земель, проведення нормативної грошової оцінки землі, інвентаризації земель на 2016—2020 роки¹. Одним із основних заходів, передбачених для реалізації Програми, є складання «Схем землеустрою району і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель». Враховуючи, що на сьогоднішній день відсутні як районні схеми планування розвитку територій, так і в цілому генеральний план розвитку

¹ Офіційний інформаційний сайт Вінницької обласної ради. URL: www.vinrada.gov.ua/upload/files/progr/39.doc.

всієї області, проведення робіт зі складання Схем землеустрою є ключовим для Одеської області.

Перш за все, проведення робіт зі складання Схем землеустрою дасть змогу сільським, селищним, районним радам та Одеській обласній раді здійснювати планування розвитку відповідних територій. Схеми землеустрою дадуть змогу не тільки визначити перспективу щодо використання та охорони земель для підготовки обґрунтованих пропозицій у галузі земельних відносин, організації раціонального використання та охорони земель, перерозподілу земель з урахуванням потреби сільського, лісового та водного господарств, розвитку сіл, селищ, міст, територій оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, а й припинити безсистемне виділення земельних ділянок під будь-яке цільове призначення, зміну цільового призначення земель сільськогосподарського та іншого призначення. Виконання загальнодержавної та регіональних програм використання та охорони земель забезпечується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до повноважень, визначених законом.

Документацією із землеустрою в галузі охорони земель є схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, землеволодінь і землекористувань, що включають заходи еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель, удосконалення співвідношення і розміщення земель та сільськогосподарських угідь, систем сівозміни, сінокосо- і пасовищезміни. У разі необхідності в складі схем землеустрою може розроблятися проект землеохоронних заходів для конкретної земельної ділянки. Проектом землеохоронних заходів визначаються види, обсяги, порядок здійснення та фінансування цих заходів. Відповідно до видів та обсягів землеохоронних робіт встановлюються екологічні обмеження щодо використання земель. Документацією із землеустрою повинні передбачатися обмеження щодо господарського використання земель, які виконують важливі екосистемні функції (схили, водоохоронні зони тощо). Власники землі та землекористувачі забезпечують виконання заходів з охорони земель та обмежень у використанні земель, передбачених документацією із землеустрою в галузі охорони земель.

Природно-сільськогосподарське, еколого-економічне, проти-ерозійне та інші види районування (зонування) земель вклю-

чають: поділ земель за цільовим призначенням з урахуванням природних умов, агробіологічних вимог сільськогосподарських культур, розвитку господарської діяльності та пріоритету вимог екологічної безпеки; установлення вимог щодо раціонального використання земель відповідно до району (зони); визначення територій, що потребують особливого захисту від антропогенного впливу; установлення в межах окремих зон необхідних видів екологічних обмежень у використанні земель або ґрунтів з урахуванням їх геоморфологічних, природно-кліматичних, ґрунтових, протиерозійних та інших особливостей відповідно до екологічного району (зони). Порядок здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель визначає Кабінет Міністрів України.

Держава здійснює економічне стимулювання заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів землевласниками та землекористувачами шляхом: надання податкових і кредитних пільг фізичним і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель від ерозії, підвищення родючості ґрунтів та інші заходи, передбачені загальнодержавними і регіональними програмами використання та охорони земель; звільнення землевласників і землекористувачів від плати за землю, за земельні ділянки, на яких виконуються роботи з меліорації, рекультивациі, консервації земель та інші роботи щодо охорони земель на період тимчасової консервації, будівництва та сільськогосподарського освоєння земель відповідно до затвердженої документації із землеустрою; компенсування сільськогосподарським товаровиробникам недоодержаної частки доходу внаслідок консервації деградованих, малопродуктивних, а також техногенно забруднених земель; застосування прискореної амортизації основних фондів землеохоронного і природоохоронного призначення. Компенсація витрат, понесених землевласниками та землекористувачами на покращення екологічного стану земель та підвищення родючості ґрунтів, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів відповідно до загальнодержавних і регіональних програм охорони земель. Підставою для розгляду питання про економічне стимулювання заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів є заява чи клопотання землевласників і землекористувачів до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які здійснюють регулювання у сфері охорони

земель, за місцезнаходженням земельної ділянки. До заяви чи клопотання додається висновок центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, про покращення екологічного стану земель і підвищення родючості ґрунтів згідно з даними агрохімічного паспорту земельної ділянки. Порядок економічного стимулювання заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів встановлює Кабінет Міністрів України.

Важливими заходами охорони земельних ресурсів є стандартизація і нормування. У ст. 165 Земельного кодексу встановлено, що стандартизація і нормування у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів здійснюються з метою забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом прийняття відповідних нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо.

До нормативних документів із стандартизації в галузі охорони земель належать: терміни, поняття класифікації; методи, методики і засоби визначення складу та властивостей земель; вимоги до збирання, обліку, обробки, збереження, аналізу інформації про якість земель, прогнозування зміни родючості ґрунтів; вимоги щодо раціонального використання та охорони земель; технічні умови щодо процесів та послуг у сфері охорони земель; метрологічні норми, правила, вимоги до організації робіт; інші нормативні документи із стандартизації у галузі охорони земель. Нормативні документи в галузі охорони земель розробляються, затверджуються, перевіряються і переглядаються в порядку, встановленому Законом України «Про стандартизацію»¹.

У галузі охорони земель і відтворення родючості ґрунтів встановлюються такі нормативи: оптимального співвідношення земельних угідь; якісного стану ґрунтів; гранично допустимого забруднення ґрунтів; показники деградації земель і ґрунтів. У ч. 3 ст. 165 Земельного кодексу встановлено, що нормативні документи щодо стандартизації у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів встановлюються Кабінетом Міністрів України. Нормативи гранично допустимого забруднення ґрунтів визначаються з метою встановлення критеріїв придатності земель для

¹ Про стандартизацію: Закон України від 5 черв. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 31. Ст. 1058.

використання їх за цільовим призначенням. До гранично допустимого забруднення ґрунтів належать: гранично допустимі концентрації у ґрунтах хімічних речовин, залишкових кількостей пестицидів і агрохімікатів, важких металів тощо; максимально допустимі рівні забруднення ґрунтів радіоактивними речовинами.

Нормативи якісного стану ґрунтів встановлюються з метою запобігання їх виснаженню і використовуються для здійснення контролю за якісним станом ґрунтів. Нормативи якісного стану ґрунтів визначають рівень забруднення, оптимальний вміст поживних речовин, фізико-хімічні властивості тощо. Нормативи оптимального співвідношення земельних угідь встановлюються для запобігання надмірному антропогенному впливу на них, у тому числі надмірній розораності сільськогосподарських угідь. До нормативів оптимального співвідношення земельних угідь належать: оптимальне співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного, оздоровчого, історико-культурного та рекреаційного призначення, а також земель лісового та водного фондів; оптимальне співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ та земель під лісосмугами в агроландшафтах.

Нормативи показників деградації земель устанавлюються для кожної категорії земель з метою запобігання погіршенню їх стану і використовуються для здійснення контролю за використанням та охороною земель. До нормативів показників деградації земель належать показники гранично допустимого погіршення стану і властивостей земельних ресурсів внаслідок антропогенного впливу та негативних природних явищ, а також нормативи інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення. Використання в сільськогосподарському виробництві сільськогосподарської техніки, питомий тиск ходових частин на ґрунт якої перевищує нормативи, забороняється.

Показники інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення встановлюються з урахуванням даних агрохімічної паспортизації земель. При встановленні показників інтенсивності використання земель сільськогосподарського призначення визначаються сільськогосподарські культури, вирощування яких обмежується або забороняється, а також технології та окремі агротехнічні операції щодо їх вирощування. Показники інтенсивності використання земель використовуються в процесі складання проектно-технологічної документації на вирощування сільськогосподарських культур.

18.2. Правова охорона ґрунтів

Правова охорона ґрунтів регулюється не лише спеціальними законодавчими актами, а й актами законодавства щодо регулювання інших суспільних відносин. Саме таких актів законодавства багато, вони часто суперечливі, а інколи підмінюють вимоги спеціальних законодавчих актів щодо правової охорони ґрунтів. Такий стан законодавчого регулювання охорони ґрунтів не сприяє підвищенню ефективності правозастосування і загрожує певною небезпекою в ґрунтоохоронній сфері.

Слід зауважити, що земельні перетворення в основному обмежилися перерозподілом земель. Питання щодо раціонального використання та охорони земель в ході земельної реформи відійшли на другий план, що призвело до загострення несприятливої ситуації: скороченню продуктивних земель та зниженню їх якості, погіршенню екологічного стану тощо¹.

Охороні ґрунтів і ґрунтового покриву планети присвячено міжнародні програми і угоди. У 1972 році в Стокгольмі прийняті Декларація і План дій з охорони навколишнього середовища, включно з ґрунтом. У 1977 році в Найробі прийнято Всесвітній план дій по боротьбі зі спустеленням. У 1981 році МСОП прийняла Всесвітню конвенцію з охорони природи, до якої приєдналася більшість країн світу. У 1982 році ФАО прийняла Всесвітню ґрунтову хартію, а 1983 року ЮНЕП прийняла Основи світової ґрунтової політики. Усі ці міжнародні документи наголошують на ролі ґрунту як незамінного спільного надбання людства і спрямовані на збереження ґрунту на благо сучасного і прийдешніх поколінь людей.

Ґрунт — це природно-історичне органо-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори і є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості — родючості. Родючість ґрунту — це здатність ґрунту задовольняти потреби рослин в елементах живлення, воді, повітрі і теплі в достатніх кількостях для їх нормального розвитку, які в сукупності є основним показником якості ґрунту. Ґрунт є основним середовищем перебування рослин, тварин і мікроорганізмів на земній суші, звідси можна зробити висновок, що неможливо зберегти біорізноманіття, не зберігаючи водночас різноманіття ґрунтів.

¹ Набуття і реалізація прав на землю в Україні: навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша. Одеса: Юрид. літ., 2016. С. 8.

На засадах застосування даних ґрунтознавців професор В. Л. Мунтян у монографії «Правова охорона ґрунтів в Українській РСР» констатував, що в Українській РСР є понад 600 видів ґрунтів. А також, надавши характеристику стану земель і ґрунтів в Україні, зазначив його як незадовільний і наголосив, що охорона ґрунтів — важлива народногосподарська проблема¹.

Всебічна охорона земельного фонду країни, боротьба з ерозією та деградацією ґрунтового покриву на основі екологічної оптимізації агроландшафтів, удосконалення структури сільськогосподарських угідь, а також поступове зменшення рівнів розораності земельної площі є концептуальною основою сучасної стратегії природоохоронного ресурсозабезпечення і розвитку народного господарства. Охорона ґрунтів була і залишається пріоритетним завданням їхнього захисту від фізичного знищення і біологічної деградації².

Найбільшу шкоду агресурсному потенціалу завдають: площинна і лінійна ерозія; яружна ерозія; виснаження ґрунтів (зменшення вмісту гумусу, підлужнення і підкислення, погіршення фізико-хімічних і фізичних властивостей тощо); забруднення ґрунтів важкими металами, радіонуклідами й іншими токсичними елементами; неконтрольовані зміни рівня підземних і ґрунтових вод; підтоплення, заболочування, утворення мочарів; вторинне засолення; дефляція (вітрова ерозія); заростання чагарниками і малопродуктивним лісом; забруднення навколо міст, АЕС, уздовж доріг, кар'єрів і промислових підприємств відходами технологічних систем; відведення земель під гірничодобувну промисловість, водосховища та інші територіально масштабні об'єкти³.

Охорона й подальше підвищення родючості ґрунтів — важливе соціальне завдання. Охороні підлягає ґрунтовий покрив кожного з видів земель, а особливо земель сільськогосподарського призначення, де ґрунт є головним засобом виробництва продукції. Ерозія ґрунтів, заболочування, засолення, підкислення, деградація та інші форми втрати родючості ґрунтів значно залежать від господарської діяльності землекористувачів. Щоправда,

¹ Мунтян В. Л. Правова охорона ґрунтів в Українській РСР. Київ: Наук. думка, 1965. С. 48.

² Каракаш І. І. Актуальні проблеми екології в Україні: історичні аспекти та сучасний стан // Право ХХІ століття: становлення та перспективи розвитку. Миколаїв, 2006. С. 82.

³ Созинов А. А., Пристер Б. С., Швец Г. И. Концепция агроэкологической надежности сельскохозяйственного производства в Украине // Вісник аграрної науки. 1995. № 4. С. 5.

окрім цього, тут часто мають сильний вплив природні чинники. Варто зазначити, що явища руйнування виникають не відразу, а є результатом тривалих процесів, які відбуваються в ґрунті. Тому виникають труднощі зі встановленням вини тієї чи іншої особи та ускладняється застосування законодавства про відповідальність за порушення, які виражаються в заподіянні шкоди родючості ґрунту. Ці обставини не повинні знижувати ефективності застосування законодавства про охорону ґрунтів.

Вперше в історії кодифікації земельного законодавства України «ґрунти земельних ділянок» виділено в окремий «об'єкт особливої охорони» (ст. 168 ЗКУ). Цим зумовлена потреба встановлення їхнього особливого правового режиму¹. Як зазначає Ж. Косанов, законодавство через особливу економічну цінність та можливість просторового переміщення родючого шару ґрунтів виділяє його як самостійну матеріальну цінність. Утім правовий режим його використання недостатньо врегульований в законодавстві².

Розглядаючи проблеми правового забезпечення охорони ґрунтів, М. Т. Розгельдеев констатує, що діяльність і поведінка людей, пов'язана з ґрунтом, є самостійним об'єктом правового регулювання, оскільки ґрунт на земельних ділянках — самостійний об'єкт присвоєння, експлуатації та охорони. Тому необхідно встановити такий правовий режим використання земельних ділянок, за якого забезпечувалось би зберігання ґрунту для його використання за природним призначенням³.

Правовий режим ґрунтів важливо встановлювати не у відриві від їхньої матеріальної основи — землі як простору і не за видами і суб'єктами права землекористування, а за земельними угоддями. Правовий режим ґрунтів — це необхідний порядок належної поведінки й діяльності землевласників, землекористувачів, у тому числі орендарів щодо ґрунтів як самостійного природного тіла й ресурсу, спрямований на забезпечення їхнього раціонального використання, відтворення і охорони як об'єкта права виняткової власності Українського народу, основного за-

¹ Титова Н. І. Новий земельний кодекс України щодо охорони ґрунтів // Генеза, географія та екологія ґрунтів: зб. наук. пр. Львів, 2003. С. 398—402.

² Косанов Ж. Х. Правовые проблемы охраны почв // Правовое и экологическое обеспечение рационального использования земель в социалистических странах. Алма-Ата: Наука, 1984. С. 204.

³ Разгельдеев Н. Т. Проблема правового обеспечения охраны почв в СССР // Правовое и экологическое обеспечение рационального использования земель в социалистических странах. Алма-Ата: Наука, 1984. С. 199.

соби виробництва в сільському і лісовому господарстві і як важливого елемента природи.

Аналізуючи правову охорону ґрунтів, П. Ф. Кулинич виділяє три головні напрями: перший полягає в забезпеченні законодавством пріоритету використання родючих земель основним їх споживачем — сільським господарством; другий напрям полягає в запобіганні засміченню, заболочуванню, ерозії та іншим процесам, які порушують стан ґрунтів; третій — у забезпеченні відновлення і підвищення родючості ґрунтів. Однією з вимог чинного законодавства є обов'язок власників і землекористувачів підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі. Ефективний правовий механізм відновлення і підвищення родючості ґрунтів має базуватися на необхідності персональної відповідальності власників і землекористувачів за рівень родючості та його динаміку, виконання заходів з відновлення і підвищення родючості ґрунтів, контролювання динаміки родючості ґрунтів і організацію проведення робіт з відновлення і підвищення їхньої родючості¹.

Спільне в правовому режимі землі як території і правовому режимі ґрунтів полягає в тому, що ґрунти є належністю будь-якої частини земельного фонду. Відмінність же полягає в тому, що стосовно кожного конкретного природного тіла визначена певна межа правового режиму використання та охорони. З огляду на це, ґрунт може зі стану «природної правоздатності» стати об'єктом екологічних правовідносин, що сприятиме його збереженню.

Розглядаючи правові проблеми охорони ґрунтів, Ж. Х. Косанов дійшов висновку, що правова охорона ґрунтів повинна проводитись не в розриві, а в єдності з матеріальною основою. З огляду на це важливого значення набуває правове забезпечення охорони і раціонального використання сільськогосподарських угідь². Аналізуючи особливості правового режиму орних угідь, В. З. Янчук звертав увагу на їх специфічні й типові риси, надаючи важливого значення верхньому шарові ґрунту орних угідь. Як результат цілеспрямованої людської праці та природної родючості саме цей шар ґрунту підлягає обробці та використовується

¹ Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони ґрунтів України // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2009. № 2 (88). С. 80.

² Косанов Ж. Х. Правовые проблемы охраны почв // Правовое и экологическое обеспечение рационального использования земель в социалистических странах. Алма-Ата: Наука, 1984. С. 205.

під посіви. Тому він потребує посиленої правової охорони як складний об'єкт земельних відносин¹.

Спеціальним законом, що визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву й охорони довкілля, є Закон України «Про охорону земель». У ньому визначено, що охорона ґрунтів — це система правових, організаційних, технологічних та інших заходів, спрямованих на збереження і відтворення родючості та цілісності ґрунтів, їх захист від деградації, ведення сільськогосподарського виробництва з дотриманням ґрунтозахисних технологій та забезпеченням екологічної безпеки довкілля. Подане визначення містить у собі мету охорони ґрунтів та спосіб використання сільськогосподарських земель. Метою охорони ґрунтів відповідно є збереження і відтворення родючості та цілісності ґрунтів і забезпечення екологічної безпеки довкілля. Однак у цьому визначенні немає вказівки на отримання економічного ефекту як мети охорони ґрунтів земельних ділянок.

Важливим компонентом у структурі поняття «охорона ґрунтів» є захист їх від деградації, ведення сільськогосподарського виробництва з дотриманням ґрунтозахисних технологій. Цей компонент за своїм змістом є позначенням не якогось результату охорони ґрунтів, а процесу, спрямованого на досягнення певного результату. Проводячи роботи із захисту ґрунтів від деградації та здійснюючи сільськогосподарське виробництво з дотриманням ґрунтозахисних технологій, можна й не досягнути таких результатів, як збереження і відтворення родючості і цілісності ґрунтів та забезпечення екологічної безпеки довкілля, якщо така діяльність (робота) буде неповноцінною, не базуватиметься на досягненнях науки і техніки, передовій практиці чи ж матиме інші недоліки.

У ст. 37 Закону України «Про охорону земель» визначається особливість охорони важливого показника якості сільськогосподарських земель і властивостей ґрунтів — родючості. Проте у цій нормі не наведено визначення родючості ґрунтів як об'єкта охорони, однак окремі характеристики правової охорони ґрунтів зазначені. Зокрема, вона містить припис, що землевласники та землекористувачі, у тому числі орендарі земельних ділянок

¹ Янчук В. З. Поняття і особливості правового режиму орних угідь // Аграрне право України. Київ, 2000. С. 120.

зобов'язані здійснювати заходи щодо охорони родючості ґрунтів, передбачені цим Законом та іншими нормативно-правовими актами України¹. Через масштабність впливу сучасного суспільного виробництва на ґрунти постає першочергове завдання їхньої охорони від псування та забруднення як важлива проблема в комплексі природоохоронних заходів. З огляду на це важливого теоретичного і практичного значення набуває проблема визначення змісту правового поняття псування і забруднення ґрунтів.

В юридичній літературі широко вживають поняття псування земель. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» псування земель — це порушення природного стану земель, яке здійснюється без обґрунтованих проектних рішень, погоджених та затверджених в установленому законодавством порядку, забруднення їх хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, в тому числі тими, що викидаються в атмосферне повітря, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, неочищеними стічними водами, порушення родючого шару ґрунту, невиконання вимог встановленого режиму використання земель, а також використання земель у спосіб, що погіршує їх природну родючість.

Останнім часом застосовують поняття «псування ґрунтового покриву», «псування ґрунтів». Розглядаючи питання правової охорони навколишнього середовища у сільському господарстві, О. С. Колбасов зазначає, що псування сільськогосподарських земель проявляється у руйнуванні родючого шару ґрунту, погіршенні фізичного, хімічного та біологічного станів ґрунтового покриву або порушенні рельєфу поверхні, внаслідок чого використання земельної ділянки для сільськогосподарських потреб стає неможливим або економічно не вигідним без проведення робіт з рекультивації земель². Розповсюдженими випадками псування землі є діяльність будівельних підприємств і організацій, які прокладають дороги, трубопроводи, лінії зв'язку і електропередач, копають канали тощо. Нерідко землі псують під час проведення геологопошукових, гірничопромислових та інших робіт.

Розглядаючи проблеми відповідальності за порушення законодавства про охорону ґрунтів, Н. І. Титова аргументовано до-

¹ Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. Київ: Логос, 2011. С. 59.

² Колбасов О. С. Ответственность за нарушение требований законодательства о рациональном использовании земель // Актуальные проблемы обеспечения рационального использования земли в СССР: тез. докл. на науч. конф. / Ин-т государства и права АН СССР. Москва, 1968. С. 30.

водить, що псування ґрунтів може настати через забруднення їх виробничими та іншими відходами й стічними водами або бути наслідком невжиття заходів для боротьби з ерозією ґрунтів, невиконання обов'язків з рекультивації ґрунтів, невжиття заходів для боротьби з бур'янами тощо. В усіх цих випадках під псуванням ґрунтів потрібно розуміти таке їх пошкодження, яке призвело до зниження родючості внаслідок якісного їх погіршення¹.

Псування або знищення ґрунтового покриву внаслідок шкідливих природних процесів чи неправильної господарської діяльності спричинює порушення зв'язків у природі, які склалися протягом еволюції Землі, знижує продуктивність ґрунтів і придатність землі для потреб суспільства. Тому під псуванням ґрунтів можна розуміти часткове або повне руйнування ґрунту, яке характеризується погіршенням морфологічного, фізичного, хімічного і біологічного станів, а також зниженням родючості ґрунтів, через що їхнє використання стає неможливим і потребує застосування спеціальних обмежень, у тім числі консервації, та вжиття заходів з відновлення родючості ґрунтів. Подане визначення є узагальненим і ширшим поняттям, ніж забруднення ґрунтів.

В юридичній літературі широко вживають поняття «забруднення земель» як різновид псування. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» забруднення земель — накопичення в ґрунтах і ґрунтових водах внаслідок антропогенного впливу пестицидів і агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних змін.

Поняття «забруднення ґрунтів» у правовому розумінні застосовують лише щодо природних ґрунтових ресурсів. У такому трактуванні йдеться про забруднення ґрунтів, які поширені в природі. Забруднення ґрунтів у парниках, квітниках, вазонах не вважатиметься забрудненням ґрунтів. Усі правові заходи боротьби із забрудненням зорієнтовані саме на охорону природного ґрунтового покриву.

Забруднення ґрунтів можна розуміти двояко: як процес і як стан. У першому випадку під забрудненням розуміють насиченість різних типів ґрунтів такими речовинами і в таких кількостях і поєднаннях, які погіршують якісний стан ґрунтів і

¹ Титова Н. І. Відповідальність за порушення законодавства про охорону природи. Львів: Вид-во ЛНУ ім. Івана Франка, 1973. С. 17.

спричиняють різні несприятливі наслідки. Щодо другого аспекту, то забруднення трактують як набуття ґрунтами такого стану, за якого об'єкт вважається забрудненим відповідно до прийнятих (чинних) норм.

Забруднення — це не лише поява в ґрунтах хімічних речовин у кількостях, більших від допустимих норм, а й побічні явища, спричинені діяльністю людини. До забруднення також належить поява в ґрунтах мікроорганізмів у недопустимих кількостях, а також насичення ґрунту отруйними речовинами, що називається отруєнням ґрунтів. У Законі України «Про охорону земель» на законодавчому рівні визначено поняття забруднення ґрунтів як накопичення в ґрунтах речовин, які негативно впливають на їхню родючість та інші корисні властивості.

Узагальнюючи поняттєвий зміст забруднення ґрунтів, зазначимо, що забруднення ґрунтів — це накопичення в ґрунтах речовин і організмів у таких кількостях, які знижують технологічну, поживну і гігієнічно-санітарну цінність вирощуваних культур і якість інших природних об'єктів. Отож поняття «забруднення ґрунтів» у тому значенні, в якому його використовують у законодавстві, має доволі широкий зміст.

Забруднення може виникати як внаслідок природних причин (забруднення природне), так і під впливом діяльності людини (забруднення антропогенне). З огляду на це, в спеціальних дослідженнях розрізняють глобальне, регіональне і локальне забруднення ґрунтів, що зумовлено відстанню від джерел забруднення.

Поруч з поняттям «забруднення ґрунтів» вживають терміни «ґрунтовтома» — порушення біоенергетичного режиму ґрунтів та різке зниження урожайності сільськогосподарських культур внаслідок їх беззмінного вирощування або частого повернення на попереднє поле сівозміни, що призводить до погіршення якісного стану ґрунтів, накопичення у ґрунтах специфічних хвороботворних мікроорганізмів та насіння бур'янів.

У науковій літературі та в земельному законодавстві вживають терміни «деградація земель», «деградація ґрунтів». Так у ст. 1 Закону України «Про охорону земель» визначено поняття «деградація ґрунтів» — це погіршення корисних властивостей родючості ґрунту внаслідок впливу природних чи антропогенних чинників, «деградація земель» — природне або антропогенне спрощення ландшафту, погіршення стану, складу, корисних властивостей і функцій земель та інших органічно пов'язаних

із землею природних компонентів. На підставі діагностичних і додаткових показників для типів деградації ґрунтів і земель розроблено методику визначення розмірів шкоди, завданої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства. О. В. Конишева підкреслює, що деградація земель може стосуватися всіх категорій земель (наприклад, при порушенні рельєфу земельної ділянки). Щодо деградації земель сільськогосподарського призначення, то найчастіше мається на увазі деградація сільськогосподарських угідь або деградація ґрунтів¹.

Деградація ґрунтів на загальному фоні зростаючої загрози глобальної екологічної кризи в останні десятиріччя займає провідне місце. Важливість цієї проблеми визначається тим, що неможливо зберегти рослинний покрив і тваринний світ, чисту воду і повітря без збереження ґрунтового покриву та подолання процесів деградації ґрунтів, що унеможлиблює нормальне функціонування біосфери й екологічне благополуччя людей. Деградація ґрунтів приносить величезні економічні збитки, порушує екологічну рівновагу, погіршує соціальні умови життя людей.

Деградація ґрунтів супроводжується частковою або повною втратою родючості чи їхнім руйнуванням і знищенням. Ґрунти, що природно виникли на Землі, стійкі до різних видів деградації. Однак вони стійкі доти, поки не зазнають спрямованого впливу людини. Тому, залучаючи ґрунти до певного виду використання, не потрібно застосовувати заходи, які виводять ґрунти зі стійкого стану. Нерозуміння цієї принципової умови раціонального використання є причиною значного поширення антропогенної деградації ґрунтів на Землі, різноманітних її проявів. Деградація ґрунтів здебільшого відбувається у випадку комбінованого впливу природних і антропогенних чинників. Часто антропогенний вплив створює передумови для різкої активізації природних впливів.

За проявом деградаційних процесів виокремлюють типи і ступені деградації ґрунтів. У Міжнародних документах стосовно деградації ґрунтів виокремлюються п'ять ступенів кожного з типів деградації: відсутня, слабка, середня, сильна і екстремальна. Серед типів деградації ґрунтів розрізняють хімічну, фізичну,

¹ Конишева О. В. Правове забезпечення запобігання деградації земель сільськогосподарського призначення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2002. С. 6.

біологічну, профільну, географічну і загальнобіосферну¹. Аналіз розвитку і поширення деградаційних процесів у ґрунтах України засвідчив, що головною причиною їх є надмірне розорювання території, високий рівень агротехногенного навантаження, недотримання заходів з раціонального використання та охорони.

До деградаційних процесів, що погіршують властивості ґрунтів і порушують ґрунтовий покрив, належать ерозія, дефляція, дегуміфікація, заболочування, вторинне засолення та осолонцювання, ущільнення, хімічне забруднення промисловими відходами і отрутохімікатами, термічна трансформація торфів, техногенні порушення в межах будівництва магістральних трубопроводів, ліній електропередач і газових свердловин тощо. До 90 % ґрунтів, що використовуються як орні землі, деградовані, з них близько 11 млн га — еродовані, 16,5 млн га — дефляційно небезпечні, 2,5 млн га — перезволожені та заболочені, близько 4 млн га — забруднені радіонуклідами та іншими політантами². З огляду на значну різноманітність і поширеність проявів деградації ґрунтів, починаючи з 60-х років минулого століття, діяла державна програма підвищення родючості ґрунтів. В останні роки дія програми призупинена, проте сьогодні є всі підстави сподіватися на відновлення процесів, спрямованих на захист ґрунтів від деградації.

Висловлюються пропозиції щодо необхідності встановлення строгого охоронного режиму ґрунтів як самостійного об'єкта правового регулювання, оскільки правова охорона ґрунтів слугує виконанню різних функцій, а саме: охороняти власне ґрунти, зберігати і примножувати природні властивості ґрунтів, поліпшувати їхній якісний стан.

18.3. Правовий режим екологічно уражених земель

Глави 27 і 28 чинного Земельного кодексу встановлюють правовий режим техногенно забруднених, деградованих і малопродуктивних земель. Внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС велика кількість земель зазнала радіоактивного забруднення. Згідно зі ст. 169 Земельного кодексу, техногенно радіоак-

¹ Крупеников И. А. Черноземы. Возникновение, совершенство, трагедия, деградация, пути охраны и возрождения. Кишинев: Pontos, 2008. С. 53.

² Новаковський Л. Я., Канаш О. П. Консервація деградованих і малопродуктивних орних земель України // Вісник аграрної науки. 2000. № 11. С. 54.

тивними забрудненими визнаються землі, забруднені внаслідок господарської діяльності людини, що призвела до деградації земель і негативних наслідків для довкілля і здоров'я людей. До техногенно забруднених належать землі радіаційно небезпечні і радіоактивно забруднені землі і землі, забруднені важкими металами, іншими хімічними елементами тощо. Техногенно забруднені землі — різновид деградованих. При використанні техногенно забруднених земель враховуються особливості режиму їх використання. Особливості режиму і порядку використання техногенно забруднених земель встановлюються законодавством України.

У ст. 170 Земельного кодексу окремо закріплюється, що техногенно забрудненими визначаються землі сільськогосподарського призначення, на яких не забезпечується одержання продукції, що відповідає встановленим вимогам (нормам, правилам, нормативам), та підлягають вилученню із сільськогосподарського обігу та консервації. Правовий режим зони екологічного лиха в першу чергу визначається Законом України від 27 лютого 1991 року «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» і Законом України від 28 лютого 1991 року «Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Відповідно до ст. 1 Закону «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» до територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, в межах України належать території, на яких виникло стійке забруднення навколишнього середовища радіоактивними речовинами понад доаварійний рівень, що з урахуванням природно-кліматичної та комплексної екологічної характеристики конкретних територій може призвести до опромінення населення понад 1,0 мЗв (0,1 бер) за рік і яке потребує вжиття заходів щодо радіаційного захисту населення та інших спеціальних втручань, спрямованих на необхідність обмеження додаткового опромінення населення, зумовленого Чорнобильською катастрофою, та забезпечення його нормальної господарської діяльності.

Стаття 2 вказаного Закону за ступенем радіаційного забруднення поділяє радіоактивно забруднені території на три зони. Такими зонами є: *зона відчуження* — це територія, з якої проведено евакуацію населення в 1986 році; *зона безумовного*

(обов'язкового) відселення — це територія, що зазнала інтенсивного забруднення довго живучими радіонуклідами, з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень ізотопами цезію від 15,0 Кі/кв. км та вище, або стронцію від 3,0 Кі/кв. км та вище, або плутонію від 0,1 Кі/кв. км та вище, де розрахункова ефективна еквівалентна доза опромінення людини з урахуванням коефіцієнтів міграції радіонуклідів у рослини та інших факторів може перевищити 5,0 мЗв (0,5 бер) за рік понад дозу, яку вона одержувала у доаварійний період; *зона гарантованого добровільного відселення* — це територія з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень ізотопами цезію від 5,0 до 15,0 Кі/кв. км, або стронцію від 0,15 до 3,0 Кі/кв. км, де розрахункова ефективна еквівалентна доза опромінення людини з урахуванням коефіцієнтів міграції радіонуклідів у рослини та інших факторів може перевищувати 1,0 мЗв (0,1 бер) за рік понад дозу, яку вона одержувала в доаварійний період.

У ст. 3 зазначеного Закону визначено, що радіаційно небезпечні землі — це землі, на яких неможливе подальше проживання населення, одержання сільськогосподарської й іншої продукції, продуктів харчування, що відповідають національним та міжнародним допустимим рівням вмісту радіоактивних речовин, або які недоцільно використовувати за екологічними умовами. У ст. 170 Земельного кодексу передбачені вимоги щодо вилучення із сільськогосподарського обігу техногенно забруднених земель.

Управління зоною відчуження, а також зоною безумовного (обов'язкового) відселення після повного відселення жителів з населених пунктів, віднесених до цієї зони, та припинення у зв'язку з цим у зазначених пунктах діяльності місцевих рад здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення.

Землі зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення відмежовуються від суміжних територій і переводяться до категорії радіаційно небезпечних земель. Господарський обіг таких земель може здійснюватися лише з урахуванням особливостей режиму їх використання, визначених цим Законом. У цих зонах забороняється постійне проживання населення, природокористування, будь-яка інша діяльність, що не забезпечує дотримання режиму радіаційної безпеки. На території зазначених зон проводиться запобігання винесенню радіонуклідів за межі зони, екологічний моніторинг, утримання території в належному

санітарному стані, застосування методів фіксації радіонуклідів на місцевості.

Згідно зі ст. 16 Закону в зоні гарантованого добровільного відселення забороняється: будівництво нових, розширення діючих підприємств, безпосередньо не пов'язаних із забезпеченням радіоекологічного, соціального захисту населення, а також умов його життя і праці; будь-яка діяльність, що погіршує радіоекологічну ситуацію; природокористування, що не відповідає вимогам норм радіаційної безпеки; внесення пестицидів, гербіцидів, отрутохімікатів без спеціального дозволу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; залучення школярів, учнів і студентів до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їх здоров'я.

З метою зниження ризику захворюваності населення та зменшення доз радіоактивного опромінення у зоні гарантованого добровільного відселення державою гарантується: добровільне переселення людей із зони; перепрофілювання виробництв на випуск екологічно чистої продукції; постійний дозиметричний контроль радіоактивного забруднення ґрунту, води, повітря, продуктів харчування, сировини, жилих і виробничих приміщень, а також медико-біологічний та радіоекологічний моніторинг; проведення суцільної щорічної медичної диспансеризації населення та забезпечення ранньої профілактики захворювань; забезпечення населення в необхідній кількості та асортименті медичними препаратами, питною водою, чистими продуктами харчування, у тому числі такими, які мають радіопротекторні властивості, сприяють виведенню з організму радіонуклідів; у разі доцільності дезактивація території спеціалізованими підрозділами; проведення суцільної газифікації населених пунктів і будівництво доріг з асфальтовим та бетонним покриттям; надання громадянам, які проживають у зазначеній зоні, пільг та компенсацій, передбачених Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» та іншими актами чинного законодавства.

18.4. Правові вимоги щодо консервації земель

Тривале ведення екстенсивного сільськогосподарського виробництва в минулому зумовило наявність значних площ деградованих і малопродуктивних земель, ведення сільськогосподарського виробництва на яких малоефективне і в більшості випадків не рентабельне. Складність і важливість земельної та аграрної реформ та їх швидкоплинність практично не уможливили їх безпомилкове і безболісне здійснення. Ї однією з таких помилок є розпаювання і передача у власність селянам деградованих і малопродуктивних земель. У зв'язку з браком коштів селяни не можуть застосовувати на них потрібні агротехнічні та агро-меліоративні заходи, що зумовлює, у свою чергу, значне зменшення ефективності використання земель, ускладнює екологічну ситуацію, посилює ступінь деградації й нерідко призводить до деструктивних змін в ґрунтовому покриві. У зв'язку з цим інститутом землеустрою УААН розроблена концепція консервації деградованих і малопродуктивних земель з метою стабілізації екологічної ситуації в районах їхнього поширення шляхом оптимізації співвідношення різних видів сільськогосподарських угідь і лісових масивів.

Законодавство дозволяє не лише здійснювати захист земель сільськогосподарського призначення, але й вживати заходів для відновлення земель, які вже піддані деградації. Відповідно до ст. 1 Закону «Про охорону земель» деградація земель — природне або антропогенне спрощення ландшафту, погіршення стану, складу, корисних властивостей і функцій земель та інших органічно пов'язаних із землею природних компонентів.

Відповідно до ст. 171 Земельного кодексу до деградованих земель відносяться: земельні ділянки, поверхня яких порушена внаслідок землетрусу, зсувів, карстоутворення, повеней, добування корисних копалин тощо; земельні ділянки з еродованими, перезволоженими, з підвищеною кислотністю або засоленістю, забрудненими хімічними речовинами ґрунтами та інші. До малопродуктивних земель відносяться сільськогосподарські угіддя, ґрунти яких характеризуються негативними природними властивостями, низькою родючістю, а їх господарське використання за призначенням є економічно неефективним. Деградованими визнаються землі, на яких у результаті антропогенних чи природних чинників відбуваються сталі негативні зміни стану ґрунтів. У випадку неможливості відновлення родючості ґрунтів деградо-

ваних та малопродуктивних сільськогосподарських угідь земельне законодавство передбачає їх консервацію.

Консервація земель — припинення господарського використання на визначений термін та залуження або залісення деградованих і малопродуктивних земель, господарське використання яких є екологічно та економічно неефективним, а також техногенно забруднених земельних ділянок, на яких неможливо одержувати екологічно чисту продукцію, а перебування людей на цих земельних ділянках є небезпечним для їх здоров'я. Консервація земель здійснюється шляхом припинення їхнього господарського використання на певний термін та залуження або залісення. Таким чином, консервація деградованих і малопродуктивних земель у більшості випадків веде до незворотної трансформації сільськогосподарських угідь, наприклад: ріллі — у більшості випадків у пасовища і косовиці, кормових угідь — під деревні насадження. Це має привести до поступового відтворення ґрунтів під впливом природних екологічних перебігів. Консервація земель здійснюється за рішеннями органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на підставі договорів із власниками земельних ділянок. Підставою для прийняття рішень про консервацію земель є подання органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, які здійснюють контроль за використанням та охороною земель.

Однак процедура консервації наразі законодавчо урегульована недостатньо, що може спричинити відмову приватних власників земельних ділянок від здійснення консервації земель. Адже це для них не вигідно — землі вилучаються у них з господарського використання. Через це наразі заходи для консервації земель у нашій країні практично не проводяться. Для цього необхідно розробити законодавчий механізм, що дозволяє проводити консервацію на умовах, вигідних для приватних власників земельних ділянок чи поза їх волею. Таким механізмом може бути вилучення (викуп) земельної ділянки і переведення її до категорії земель природно-заповідного й іншого природоохоронного призначення.

Законодавство України фрагментарно регулює заходи для консервації екологічно уражених земель державної і комунальної власності. Так, землевпорядні організації на замовлення місцевих державних адміністрацій чи органів місцевого самоврядування розробляють Схеми консервації малопродуктивних, деградованих і непридатних для сільськогосподарського використання земель області (району). При цьому проводяться необхідні досліджен-

ня, складається планово-картографічний матеріал. Залежно від способу відновлення деградованих сільськогосподарських угідь і ступеня забруднення земель замість консервації може запроваджуватися спеціальний режим їх використання чи провадитися зміна цільового призначення земель. Консервація розглядається в двох аспектах: як консервація-реабілітація і консервація-трансформація.

Консервація-реабілітація — захід, що має на меті поновлення якісних властивостей ґрунтів і досягається залуженням. Під цю категорію консервації підпадають менш антропогенно пошкоджені ґрунти, які після визначеного періоду відновлення можуть бути повернені до використання за основним цільовим призначенням.

Під *консервацію-трансформацію* підпадають найбільш деградовані і малородючі ґрунти (сильнозмиті, піщані, скелетні (засіяні шматками гірських порід), середньозасолені і сильнозасолені, заболочені тощо). При консервації-трансформації ґрунти переводяться у кормові угіддя, під ліс або залишаються на самовідтворення властивих їм природних екосистем.

Вибір форми консервації залежить від конкретних характеристик земельної ділянки. Зокрема, заліснення доцільно здійснювати у випадках із ярами, крутими схилами, земельними ділянками вздовж доріг, по берегах водойм. Залуження доцільно здійснювати тоді, коли в подальшому передбачається повернення земельної ділянки до сільськогосподарського обробітку тощо. Заліснення як форма консервації земель здійснюється за проектами землеустрою щодо визначення земельних ділянок, які підлягають залісенню, в розрізі сільських рад. Заліснення конкретних земельних ділянок здійснюється на підставі робочих проектів. Залуження та заліснення належать до меліоративних заходів, їхнє здійснення регламентується положеннями Закону України «Про меліорацію земель».

Заліснення регламентується положеннями лісового законодавства про лісорозведення (ст. 81 Лісового кодексу України та постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2007 року № 303 «Про затвердження Правил відтворення лісів»). При залісенні відповідна земельна ділянка переводиться до земель лісогосподарського призначення (ст. 20 ЗКУ, ст. 81 ЛКУ). Консервація здійснюється на підставі договору із власником земельної ділянки, розпорядження (прийнятого рішення) відповідного органу, проекту консервації земель (розглядається, проходить експерти-

зу та затверджується як землепорядний проект — п. «д» ч. 1 ст. 20, ст. 30 Закону України «Про землеустрій», Закон України «Про державну експертизу землепорядної документації»).

Проведення консервації у договірному порядку ґрунтується на намірі здійснити економічне стимулювання власника земельної ділянки до відновлення стану земельної ділянки (п. «г» ч. 1 ст. 205 ЗКУ, ч. 1 ст. 27, ст. 55 Закону України «Про охорону земель»). В Законі «Про охорону земель» закріплено фінансування заходів в галузі охорони земель і ґрунтів, які здійснюються за рахунок Державного бюджету України, місцевих бюджетів, у тому числі коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, від плати за землю, а також коштів землевласників і землекористувачів та інших джерел, не заборонених законом. Проте на сьогодні ці норми носять декларативний характер. Землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації, не підлягають оподаткуванню (ст. 283 п. 283.1.2. Податкового кодексу України).

18.5. Правова охорона особливо цінних земель

У чинному Земельному кодексі вперше виокремлено «особливо цінні землі» (ст. 150). До таких земель віднесені чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах, лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти, темно-сірі опідзолені та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті, бурі гірсько-лісові та дерновобураземні глибокі і середньоглибокі, дерново-підзолисті суглинкові ґрунти, торфовища з глибиною залягання торфу понад 1 м і осушені незалежно від глибини, коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму, дернові глибокі ґрунти Закарпаття, землі, надані в постійне користування НВАО «Масандра» та підприємствам, що входять до його складу, землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі історико-культурного призначення. На думку Л. В. Ришкової, віднесення до особливо цінних земель самостійних категорій земель недоцільне, оскільки особливості правового режиму кожної з них визначаються теорією та практикою земельного права¹.

¹ Ришкова Л. В. Правове регулювання охорони та використання особливо цінних земель: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2010. С. 6.

Земельне законодавство не містить визначення поняття «особливо цінні землі». Визначення даного поняття розроблено на науковому рівні Л. В. Ришковою, під яким слід розуміти сукупність земельних ділянок, що відносяться до різних категорій земель, задовольняють публічний інтерес та підлягають вилученню (викупу), зміні цільового призначення в особливому порядку, визначеному законом України¹.

О. В. Степська визначає особливо цінні землі як частину земельного фонду, різного цільового призначення та унікальних фізичних властивостей, що характеризується особливим правовим режимом охорони, а також обмеженнями щодо припинення права постійного користування та погодження матеріалів їх вилучення (викупу)². Виходячи з вищенаведених понять можна зробити висновок, що віднесення земель до особливо цінних відбувається не тільки на підставі їх природних якостей, а й з урахуванням їх використання для певних соціально значимих потреб.

У рішеннях Всесвітньої конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку у Ріо-де-Жанейро (1992) відзначено, що охорона і раціональне використання ґрунтів повинні бути центральною ланкою державної політики, оскільки стан ґрунтів визначає характер життєдіяльності людства і чинить потужний вплив на навколишнє середовище.

Поняття «особливо цінні ґрунти» необхідно розглядати в двох аспектах: особливо цінні ґрунти загальнодержавного рівня і регіонально особливо цінні ґрунти. До особливо цінних ґрунтів загальнодержавного рівня належать ґрунти, які характеризуються найвищою родючістю в межах України, незалежно від їхнього територіального розташування. Це в основному ґрунти, сформовані на лесових і лесоподібних материнських породах — чорноземи типові і звичайні сприятливого гранулометричного складу, в яких не спостерігається проявів деградаційних процесів (засолення, осолонцювання, еродованості, дефльованості тощо). До особливо цінних ґрунтів регіонального рівня належать найродючіші в межах певних регіонів, однак на інших територіях вони можуть поступатися ґрунтам загальнодержавного рівня. Наприклад, на Малому Поліссі трапляються дерново-карбонатні ґрунти, які ма-

¹ Ришкова Л. В. Поняття та ознаки особливо цінних земель як об'єкта правової охорони та використання // Часопис Київського університету права. 2012. № 1. С. 253.

² Степська О. В. Поняття та склад особливо цінних земель // Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. Одеса: МГУ, 2016. С. 196.

ють вищу продуктивність, ніж переважаючі тут дерново-підзолисті ґрунти¹.

Перелік об'єктів, для розміщення яких дозволялося вилучати особливо цінні землі, впродовж 1990—2004 років мав стійку тенденцію до розширення їхнього складу. У 1992 році він містив лише шість найменувань (лінії електропередачі, зв'язку, трубопроводи, нафтові й газові свердловини з їхніми експлуатаційними спорудами). Логічним на той час було законодавче положення про те, що, окрім зазначених об'єктів, вилучення особливо цінних земель під інші об'єкти не допускається. Жодних погоджень чи дозволів тоді на таке вилучення навіть з боку Верховної Ради України чи Кабінету Міністрів України законом не передбачалося. Чинна норма закону щодо відведення особливо цінних земель під несільськогосподарські потреби до 2002 року здебільшого виконувалася.

Окрім того, в цей період проводилися і загальнодержавні акції зі скорочення площ особливо цінних земель та зміни їхньої структури. Зокрема, за наказом Держкомзему № 245 від 6 жовтня 2003 року², площу особливо цінних сільськогосподарських угідь України зменшено з 14,9 млн га до 11,95 млн га, або майже на 3 млн га, а площу орних земель — з 14,2 до 10,9 млн га, або на 3,3 млн га.

У ґрунтовому покриві серед особливо цінних земель розрізняють ґрунти загальнодержавного і регіонального значення, хоча закон цього не передбачав. До регіональних було зачислено, зокрема, всі коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму (6 тис. га), особливо цінні землі Карпат (43,2 тис. га) і Закарпаття (63,6 тис. га). З огляду на це, появилось трактування, що ґрунти регіонального значення можна використовувати без погодження їхнього вилучення з Верховною Радою України, а це ж — території курортного будівництва, спорощення оздоровчих закладів, організації відпочинку.

Зайняття земель науково-дослідних полів і наукових установ, а також навчальних закладів під різні види будівництва оформляли здебільшого через отримання фіктивних довідок у керів-

¹ Канах О. П. Підходи до визначення особливо цінних ґрунтів як один із важливих чинників оптимізації використання земель // Землеустрій і кадастр. 2008. № 5. С. 37—38.

² Про затвердження переліку особливо цінних груп ґрунтів: наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 6 жовт. 2003 р. № 245. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 28 жовт. 2003 р. за № 979/8300 // Офіційний вісник України. 2003. № 45. Ст. 2369.

ників цих установ і закладів про те, що ділянки, які хочуть вилучити, не належать до земель науково-дослідних полів, хоч це і не відповідало дійсності¹. З внесенням до Земельного кодексу змін, якими передбачено, що припинення права постійного користування земельними ділянками особливо цінних земель, визначених у пунктах «в» і «г» частини першої ст. 150, з підстави добровільної відмови від користування ними або шляхом їх вилучення здійснюється за погодженням з Верховною Радою України. Погодження матеріалів вилучення (викупу) земельних ділянок особливо цінних земель, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, провадиться Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської і Севастопольської міських рад.

Впродовж останніх п'яти років до Верховної Ради України не надходили клопотання про погодження вилучення земельних ділянок особливо цінних земель. Отже, статус зазначених земель докорінно змінився, а відтак надалі немає сенсу мати в законодавстві такий інститут, як групи цінних ґрунтів земельних угідь. Тим більше що за останні 25 років його існування жодного разу не проводилося картування цих земель. Вони не відображені і не зареєстровані у державному земельному кадастрі.

Існуючі підходи до визначення особливо цінних земель у нинішніх умовах не завжди можна назвати дієвими. Передусім це стосується переліку особливо цінних земель, яким передбачено, що в складі всіх земель особливо цінні виділяються за жорстко детермінованими якісними характеристиками ґрунтового покриву або екологічним, історичним і науковим значенням земель. Критерії цінності особливо цінних земель мають бути диференційованими й обґрунтованими з позицій еколого-економічного значення таких земель².

Слід звернути увагу на те, що у Земельному кодексі немає визначення поняття «ґрунти» і повної чіткої системи їх охорони. Нечітке розмежування понять «землі» і «ґрунти» на правовому рівні зумовило включення у перелік особливо цінні землі поруч з типами ґрунтів і земель різного призначення. Адже на території земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного призначення можуть

¹ Новаковський Л. Я. Проблеми формування, використання та збереження особливо цінних земель // Вісник аграрної науки. 2015. № 3. С. 7.

² Мартин А. Г., Євсюков Т. О. Особливо цінні землі: сучасні проблеми визначення та охорони // Землеустрій і кадастр. 2009. № 2. С. 40.

переважати ґрунти, які не входять до переліку особливо цінних. Перелік особливо цінних ґрунтів, поданий у ст. 150 Земельного кодексу, складений без урахування вимог ст. 179 Земельного кодексу, згідно з якою основою для оцінки земель є природно-сільськогосподарське районування, відповідно до якого здійснюється також використання сільськогосподарських угідь. Це спричинило зачислення, наприклад, дерново-підзолистих суглинкових ґрунтів до особливо цінних. Без сумніву, на Поліссі дерново-підзолисті ґрунти є одними з найкращих і найбільш освоєних, однак це стосується лише поліської зони¹.

З юридичного погляду залишається нерозв'язаною проблема визначення і використання регіональних особливо цінних ґрунтів, які мають найвищу продуктивність у межах певних природно-сільськогосподарських районів. Слід зазначити, що перелік особливо цінних ґрунтів у ч. 1 ст. 150 Земельного кодексу є невдалим, оскільки до особливо цінних земель зачислено нееродовані несолонцюваті чорноземи на лесових породах. Однак у такому випадку до особливо цінних ґрунтів попадають і неглибокі, і слабогумусовані відміни чорноземів, які не є високо родючими ґрунтами. Як зауважує О. П. Канаш, помилковим є зачислення до особливо цінних усіх осушених торфовищ незалежно від потужності торфового шару, адже неглибокі торфовища взагалі обмежено придатні для орних угідь².

На виконання доручення Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2003 року № 22579 фахівцями Державного підприємства «Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» розроблено детальний перелік особливо цінних ґрунтів України. У ньому враховано пріоритет сільськогосподарського використання земель, придатних для сільськогосподарського виробництва, передбачений ст. 23 Земельного кодексу, в якій зазначено, що землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання; визначення земель, придатних для потреб сільського господарства, проводиться на підставі даних державного земельного кадастру; для будівництва промислових підприємств, об'єктів житлово-комунального господарства, залізниць і автомобільних шляхів,

¹ Канаш О. П. Підходи до визначення особливо цінних ґрунтів як один із важливих чинників оптимізації використання земель // Землеустрій і кадастр. 2008. № 5. С. 37.

² Канаш О. П. Повертаємося до проблеми особливо цінних земель // Землеустрій і кадастр. 2011. № 1. С. 53.

ліній електропередачі та зв'язку, магістральних трубопроводів, а також для інших потреб, не пов'язаних з веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості; лінії електропередачі і зв'язку та інші комунікації проводяться головним чином вздовж шляхів, трас тощо. Враховувалися також конкретні економічні й екологічні основи оптимального землекористування. Передбачено регіональну диференціацію підходів щодо зачислення ґрунтів до особливо цінних.

Доволі вдалим є методичний аспект виділення особливо цінних ґрунтів, а саме: поділ України на регіони, в яких виділяють регіональні особливо цінні ґрунти і ґрунтові одиниці, що становитимуть основу переліку особливо цінних ґрунтів загальнодержавного рівня. Територіальними одиницями слугують природно-господарські провінції, економічні й екологічні умови в яких є подібними, а в основу переліку покладено агровиробничі групи ґрунтів. На основі наведених міркувань на території України виділено 19 природно-сільськогосподарських провінцій, в яких зафіксовано всі відповідні агровиробничі групи ґрунтів сільськогосподарських угідь.

Орієнтовна сумарна площа особливо цінних ґрунтів становить близько 12 млн га, або 20 % від території, чи 29 % від площі сільськогосподарських угідь. На особливо цінні ґрунти загальнодержавного значення припадає 7,5 млн га, а регіонального — 4,5 млн га. У складі орних земель особливо цінні ґрунти займають приблизно 11 млн га, з них загальнодержавного значення — 7 млн га. Наявність диференційованого переліку особливо цінних ґрунтів з урахуванням конкретної структури ґрунтового покриття дасть змогу оптимізувати структуру земельних угідь і відповідне використання земельних ресурсів¹.

У земельному законодавстві України охорона природних ґрунтів і зокрема особливо цінних ґрунтів практично не врегульована правовими нормами. У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» ст. 60 присвячена системі природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні. У ній закріплено, що особливій охороні підлягають природні території та об'єкти, що мають екологічну цінність як унікальні й типові природні комплекси для збереження сприятливої

¹ Канаш О. П. Підходи до визначення особливо цінних ґрунтів як один із важливих чинників оптимізації використання земель // Землеустрій і кадастр. 2008. № 5. С. 38.

екологічної обстановки, попередження та стабілізації негативних природних процесів і явищ.

Проведена 1995 року нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення, а також аналогічні оцінки земель у межах населених пунктів, що здійснювалися з 1995 року, та оцінка земель несільськогосподарського призначення (крім населених пунктів), започаткована 1997 року, підтвердили, що рівень грошової оцінки сільгоспугідь і показники зачислення цих земель за бонітетом ґрунтів до особливо цінних є непропорційними між собою. Значні площі чорноземних ґрунтів, наприклад, через деградованість, місця розташування і фактичний стан використання мають меншу грошову оцінку, ніж землі з ґрунтами нижчої природної родючості. Це стосується й інших груп ґрунтів. Отже ранжування груп ґрунтів за показниками рівня природної родючості і рівнем їхньої нормативної грошової оцінки не завжди порівнювані. Вони апіорі не можуть бути всі особливо цінними.

За даними Л. Я. Новаковського, коефіцієнти, що враховують цінність земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого та рекреаційного, а також історико-культурного призначення, мають співвідношення між собою в Автономній Республіці Крим та м. Севастополь як 1:3,6:2,3 (зокрема, на південному узбережжі — 3:7,6:2,3), у Дніпропетровській області — 0,3:0,6:0,7; Одеській — 0,6:1,2:0,4; Львівській — 0,6:1,4:3,1. У 18 областях середній коефіцієнт цінності земель оздоровчого та рекреаційного призначення вищий, ніж земель історико-культурного призначення. Однак за законом землі оздоровчого та рекреаційного призначення взагалі не належать до особливо цінних¹.

Ґрунти, що є найпродуктивнішими, земельні ділянки науково-дослідних установ і навчальних закладів, які за матеріалами зонування потребують особливої охорони, збереження і відтворення, а також землі лісогосподарського призначення, для функціонування яких земля є головним засобом сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, мають бути захищені від необґрунтованого вилучення під впливом економічних чинників. Такими чинниками є втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, що визначаються відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про розміри та порядок

¹ Новаковський Л. Я. Проблеми формування, використання та збереження особливо цінних земель // Вісник аграрної науки. 2015. № 3. С. 7.

визначення втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва» № 1279 від 17 листопада 1997 року¹ з наступними змінами і доповненнями. Крім нормативів втрат враховуються бали бонітету сільськогосподарських угідь та продуктивності лісових угідь за типами лісорослинних умов.

Особливій охороні повинні підлягати особливо цінні ґрунтові об'єкти, грантові заповідники, заказники, ґрунтові пам'ятки природи. Особлива охорона ґрунтів повинна розглядатися як частина ґрунтоохоронної системи і охорони природи загалом. Особлива охорона ґрунтів повинна передбачати повне виключення частини земель із сільськогосподарського використання або обмеження використання з юридичним закріпленням заходів із запобігання деградації ґрунтів.

На матеріалах нормативної грошової оцінки сільськогосподарських і лісогосподарських земель може базуватися економічний механізм захисту земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення та історико-культурного призначення від необґрунтованого їх вилучення. Повною мірою охорона природних комплексів та об'єктів природно-заповідного фонду вирішується Законом України «Про природно-заповідний фонд». На території природних заповідників забороняється будь-яка господарська та інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню: заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливого впливу на його природні комплекси та об'єкти (ст. 16), біосферних заповідників (ст. 18), регіональних ландшафтних парків (ст. 24), національних природних парків (ст. 21), заказників (ст. 26), пам'яток природи (ст. 28), ботанічних садів (ст. 32), дендрологічних парків (ст. 34), зоологічних парків (ст. 36), парків-пам'яток садово-паркового мистецтва (ст. 37). Перелічені статті цього Закону містять перелік норм охорони, які є доволі складними. Для забезпечення кращого збереження та охорони земель заповідників доцільно було б закріпити в законі правило, згідно з яким всі будови (адміністративні, житлові, лабораторні, культурно-побутові й інші) та об'єкти, пов'язані з діяльністю заповідників, розташовані б на території охоронних зон. Там слід було б виділяти і службові наділи для працівників, як було передбачено в перших законодавчих актах (за радянських часів) про охорону особливо

¹ Про розміри та порядок визначення втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва: постанова Кабінету Міністрів України» від 17 листоп. 1997 р. № 1279 // Офіційний вісник України. 1997. № 47.

цінних ділянок природи. Одночасно із Закону України «Про природно-заповідний фонд України», ст. 16 «Вимоги щодо охорони природних комплексів та об'єктів природних заповідників», слід вилучити норму, яка, допускаючи «виділення земельних ділянок для задоволення господарських потреб заповідника та його працівників у сінокосах, випасах, городах та паливі», завдає шкоди унікальним землям заповідника¹.

Охорона земель історико-культурного призначення певною мірою урегульована нормами Закону України «Про охорону культурної спадщини». Окремий розділ цього Закону присвячений забезпеченню охорони пам'яток (ст. ст. 22—30). У ньому викладені вимоги щодо заборони знесення, зміни, заміни пам'яток та порядок їх переміщення (перенесення); укладання охоронних договорів; утримання та використання пам'яток; надання об'єктів у користування; консервації, реставрації, реабілітації, ремонту та пристосування; заборони діяльності, яка створює загрозу пам'яткам.

У главі 10 Земельного кодексу (ст. 53) зазначається, що до земель історико-культурного призначення належать землі, на яких розташовані: пам'ятки культурної спадщини, їх комплекси (ансамблі), історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території, охоронювані археологічні території, музеї просто неба, меморіальні музеї-садиби.

Разом з правовими нормами глави 10 «Землі історико-культурного призначення» Земельного кодексу положення згаданого Закону цілком достатні для регулювання режиму функціонування територій, що перебувають під особливою охороною, до яких належать землі історико-культурного призначення. З прийняттям закону «Про порядок використання земель історико-культурного призначення», розроблення якого передбачене ч. 3 ст. 54 Земельного кодексу, право врегулювання землекористування зазначеної категорії земель буде завершено.

Назрілою є потреба у формуванні правових засад охорони еталонних ділянок ґрунтів. Такі ділянки потрібні, наприклад, для порівняльного аналізу процесів, що відбуваються на цілих землях і землях, які обробляють². Наразі у такому випадку варто розглядати ґрунтовий контур або масив ґрунтів, а не ділян-

¹ Годованюк А. Й. Правовий режим земель природно-заповідного фонду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. С. 13.

² Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони ґрунтів України // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2009. № 2 (88). С. 85.

ку ґрунтів, адже ділянка завжди має визначені межі. Доцільно використовувати еталон ґрунтів (reference soil), тобто ґрунтовий індивідуум, або реальний ґрунт, який розташовується всередині сукупності досліджуваних ґрунтів і не має реального еквівалента серед цих ґрунтів¹. Не зовсім коректно брати за ґрунтовий еталон ґрунти в початковому стані. Найхарактернішим еталоном є цілинні ґрунти, які найменше зазнали антропогенного впливу.

Світовим еталоном ґрунтів є чорнозем із вмістом гумусу до 15 %, який експонували ще 1900 року на Всесвітній виставці в Парижі. Цей еталон ґрунту у вигляді величезного моноліту кубічної форми відібрали в цілинному степу поблизу знаменитого «Кам'яного степу» в Бобровському районі Воронежської області. Ґрунтовий моноліт зберігали в Сорбонні, а 1968 року його зруйнували і окремі частини передали Національному агрономічному інституту в Парижі². Зразок чорнозему, відібраний у нинішньому Добровеличківському районі Кіровоградської області, перебуває в лабораторії земельних ресурсів Європи в Парижі як еталон чорнозему.

Інтереси багатьох ґрунтознавців-науковців і практиків зосереджені на дослідженні малопродуктивних ґрунтів, їхньому захисті від подальшої деградації, розробці заходів меліорації. Однак дуже мало розробок стосовно збереження найкращих ґрунтів, які є добрими самі собою, на відміну від малопродуктивних, які важко, довго і дорого доводити до високих кондицій родючості. Пропонується створювати ґрунтові заповідники і заказники. До ґрунтових заказників необхідно зачисляти кращі високобонітетні ґрунти, призначені винятково для землеробства. Цілинні чорноземи в Україні збереглися на території степових заповідників: Михайлівська цілина (Сумська область), Хомутівський степ (Донецька область), Стрільцівський степ (Луганська область), Кам'яні могили (Запорізька область).

Одним із засобів правової охорони ґрунтів може стати створення Червоної книги ґрунтів. У науковій літературі 90-х років минулого століття зазначено, що створення Червоної книги ґрунтів екологічно обґрунтоване. Окрім того, буде досягнутий і певний економічний ефект, оскільки щодо найкращих ґрунтів почне діяти чіткий ресурсозберігаючий механізм, що на сучасному ета-

¹ Лозе Ж., Матье К. Толковый словарь по почвоведению. Москва: Мир, 1998. С. 384.

² Добровольский Г. В. К истории эталона русского чернозема на Всемирной выставке 1900 года // Почвоведение. 2010. № 9. С. 1135.

пі розглядається як важливе державне завдання. Червона книга не звільняє господарства від піклування про ґрунтовий покрив загалом, необхідності його охорони і покращення. Мова йде про особливий статус найкращих ґрунтів, які не потребують меліорації, їх порівняно легко можна оберігати і навіть покращувати в межах звичайної агротехніки¹.

Створення Червоної книги ґрунтів України перебуває на початковій стадії. Ідея її створення виникла 20—30 років тому у зв'язку з інтенсифікацією деградаційних процесів і руйнування ґрунтового покриву. У публікаціях про створення Червоної книги ґрунтів України дослідники вказують на необхідність зачислення до неї найбільш цінних і унікальних ґрунтів — цілинних чорноземів та інших ґрунтів, надання їм статусу об'єктів Червоної книги ґрунтів² і особливої правової охорони.

¹ Крупеников И. А. Почвенный покров Молдавии: прошлое, настоящее, управление, прогноз. Кишинев: Штинца, 1992. С. 231.

² Медведев В. В. Проблемы охорони ґрунтів // Вісник аграрної науки. 2004. № 1. С. 54.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

19.1. Поняття та види управління у галузі використання та охорони земель

Ступінь адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин є досить значним завдяки особливому порядку їх регулювання. Особливо це стосується відносин державного управління у галузі використання та охорони земель. Створення та практична реалізація цілісної системи державного управління земельними ресурсами є однією з важливих умов сталого політичного, соціального та економічного розвитку нашої держави. Це потребує поряд з розвинутою правовою базою створення та реалізації на всіх рівнях влади ефективного, дієвого контролю за використанням та охороною земель, усестороннього інформаційного забезпечення на основі сучасних засобів та технологій.

У процесі управління земельними ресурсами держава встановлює відповідні правила та норми як для використання земельних ресурсів, так і для власників, користувачів та орендарів земельних ділянок. Отже, на практиці управління земельними ресурсами проявляється у вигляді регулювання земельних відносин через правові норми та забезпечення дотримання вимог земельного законодавства шляхом здійснення систематичного контролю за використанням та охороною земель і прийняття необхідних засобів впливу на порушників земельного законодавства.

Управління в галузі використання та охорони земель є частиною екологічного управління. В Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року наголошується про необхідність посилення ролі екологічного управління в системі

державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових (економічної, екологічної, соціальної).

В еколого-правовій літературі питання управління є достатньо дослідженими. Так, М. В. Краснова розглядає екологічне управління як сучасну правову категорію, в якій відбивається стан суспільних відносин, що врегульовуються правовими нормами та в яких реалізується відповідна екологічна політика, діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та фізичних і юридичних осіб, що спрямована на забезпечення раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, дотримання вимог екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та захист екологічних прав громадян шляхом здійснення конкретних організаційно-правових заходів¹.

Однак специфіка земельних правовідносин надає державному управлінню у цій галузі особливі риси, які впливають на зміст функцій державного управління, систему та структуру державних органів. У теорії земельного права державним управлінням у галузі використання, охорони та відтворення земель вважають засновану на законі організаційно-правову діяльність уповноважених органів із забезпечення ефективного й раціонального використання земель та їх охорони у межах, визначених законодавством України².

Управління у галузі використання та охорони земель, на думку А. П. Гетьмана, являє собою організаційно-правову діяльність уповноважених органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання у межах, визначених земельним законодавством України³. Державне управління також можна розглядати в широкому та вузькому розумінні. В широкому розумінні під державним управлінням розуміється діяльність всіх органів державної влади (законодавчих, виконавчих та судових) по регулюванню земельних відносин

¹ Краснова М. В. Науково-правові питання екологічного управління // Збірник матеріалів Першого зібрання фахівців споріднених кафедр з обговорення актуальних наукових проблем та методики викладання аграрного, земельного, екологічного та природноресурсового права у вищих навчальних закладах України (м. Одеса, 9—10 верес. 2016 р.) / відп. ред. І. І. Каракаш. Одеса, 2016. С. 41.

² Земельне право: підручник / М. В. Шульга, Н. О. Багай, В. І. Гордєєв та ін.; за ред. М. В. Шульги. Харків: Право, 2013. С. 259.

³ Гетьман А. П., Здоровко Л. М. Регіональний екологічний контроль: теорія правового регулювання: монографія. Київ, 2004. С. 179.

встановленими законом засобами. У вузькому розумінні поняття державного управління означає діяльність лише виконавчих органів державної влади, спрямовану на забезпечення раціонального використання земельних ресурсів та виконання вимог земельного законодавства.

Діяльність органів управління в галузі використання та охорони земель базується на принципах, які відбивають вихідні положення щодо організації управління в даній сфері, що визначені в законах та інших нормативно-правових актах. До основних з них належать наступні принципи: забезпечення законності управління землекористуванням, гармонійного поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів населення в процесі здійснення землекористування, поєднання державного управління із самоврядним і громадським управлінням, розподілу господарсько-експлуатаційних і контрольних функцій при організації діяльності спеціально уповноважених органів, забезпечення пріоритету вимог охорони довкілля, раціонального землекористування та ефективної охорони земель, плановості чи програмно-цільового забезпечення розробки та реалізації заходів у галузі використання та охорони земель, найбільш ефективного виконання вимог земельного законодавства в межах реально існуючих економічних та інших можливостей, принцип гласності і залучення громадськості та інші.

Методами управління в галузі використання та охорони земель виступають методи примусу, обов'язкових вказівок, в тому числі прямих заборон, дозволів, економічні (через матеріальну зацікавленість суб'єктів земельних правовідносин), ідеологічні (екологічне виховання, освіта) та інші способи та засоби вирішення поставлених завдань. Управлінська діяльність може проявлятися в правових (правотворчих, правоохоронних, правозастосовних) та організаційних (технічних, фінансових, регламентних) формах¹. В залежності від класифікаційних ознак розрізняють декілька видів управління. За напрямками діяльності воно поділяється на соціально-економічне, політичне, екологічне управління.

За характером управління та об'ємом функцій органів, що здійснюють управління, державне управління землями поділяється на загальне, міжгалузеве (галузеве) та спеціальне. Загальне управління земельним фондом здійснюється органами загальної компетенції та розповсюджується на всю територію держави не-

¹ Кобецька Н. Р. Екологічне право України: навч. посіб. Київ, 2007. С. 79.

залежно від форм власності та категорій земель. Міжгалузеве (галузеве) управління здійснюється відповідними міністерствами, агентствами, службами за принципом підвідомчості даним органам відповідних підприємств, установ та організацій і розповсюджується на землі окремих галузей народного господарства. Спеціальне державне управління здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин та його представництва на місцях, для яких здійснення функцій управління використання та охорони земель є основним завданням.

Всі зазначені види управління взаємопов'язані як єдністю завдань (забезпечення раціонального використання та ефективної охорони земель), змістом функцій управління, так і методами регулювання земельних відносин. Одночасно вони відрізняються між собою за об'ємом правомочностей відповідних органів управління та їх підпорядкованістю і за охопленням території.

Державні органи не є єдиними структурами, що здійснюють управління у галузі використання та охорони земель. В залежності від суб'єктного складу управління можна поділити на державне, самоврядне, приватне (внутрішньогосподарське) та громадське. Особлива роль в управлінні земельними відносинами належить органам місцевого самоврядування. Управлінські повноваження органів місцевого самоврядування розповсюджуються на земельні ділянки комунальної власності в межах населених пунктів. Наприклад, органи місцевого самоврядування здійснюють управління шляхом надання та вилучення земельних ділянок, регулювання планування та забудови територій населених пунктів, контролю за використанням та охороною земель в межах населених пунктів, благоустрою та озеленення територій сіл, селищ, міст.

Приватне (внутрішньогосподарське) управління земельними ресурсами здійснюється самими власниками та землекористувачами. Внутрішньогосподарське управління, у продовження державного управління, переслідує також мету забезпечення раціонального використання і охорони земель та являє собою господарську діяльність, яка спрямована на забезпечення умов господарської експлуатації землі відповідно до її цільового призначення. В процесі внутрішньогосподарського управління власники земельних ділянок та землекористувачі здійснюють внутрішньогосподарську організацію земельної ділянки, внутрішньогосподарський облік, контроль за використанням та охороною земель тощо.

У ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», поряд із державним управлінням, передбачаються також правові засади щодо здійснення громадського управління в галузі охорони природного середовища (у тому числі і в галузі використання та охорони земель). Громадські організації можуть брати участь в управлінні земельними ресурсами, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України.

Сучасний етап розвитку суспільства висуває принципові вимоги до системи управління земельним фондом. Сучасна система управління має сконцентруватися на співробітництві всіх суб'єктів управлінської діяльності. Отже, управління в галузі використання та охорони земель повинно здійснюватися на основі поєднання державного, самоврядного, приватного та громадського регулювання процесів, що відбуваються у земельних відносинах. Таким чином, управління в галузі використання та охорони земель — це заснована на правових нормах діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, громадян та громадських організацій спрямована на забезпечення ефективного та раціонального використання земель, підвищення родючості ґрунтів та їх охорону, дотримання вимог земельного законодавства, попередження земельних правопорушень та захист земельних прав громадян шляхом здійснення відповідних функцій.

19.2. Система органів управління у галузі використання та охорони земель та їх основні функції

Питання про систему органів державного управління у галузі використання та охорони земельних ресурсів завжди знаходилося в центрі уваги вчених земельно-правової науки. Проблема поліпшення організаційної структури державного управління ставила за мету пошук оптимальної системи органів, діяльність якої могла б відображати загальнодержавні інтереси. Так, за останній період було прийнято вже два нормативно-правові акти щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 9 грудня 2010 року¹ та

¹ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1085/2010 від 9 груд. 2010 р. // Офіційний вісник України. 2010. № 94. Ст. 3334.

постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 442 від 10 вересня 2014 року¹.

Головним суб'єктом державного управління є органи державної влади, що перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні функції та завдання держави шляхом управлінської (адміністративної і владно-розпорядчої) діяльності. Систему органів державного управління в галузі використання та охорони земельних відносин за напрямом та об'ємом наданої компетенції можна поділити на 3 групи.

До першої групи відносяться органи загальної компетенції — це органи, для яких повноваження з питань використання та охорони земельних ресурсів є лише складовими загальних повноважень щодо вирішення основних питань розвитку держави. Загальне державне управління в галузі земельних відносин здійснюють: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації) та державні органи приватизації. Зазначені представницькі і виконавчі органи загальної компетенції реалізують свої повноваження в галузі земельних відносин разом з вирішенням інших завдань, віднесених до їх компетенції, наприклад, розвиток економіки, соціальної сфери, національної безпеки і оборони тощо².

Другу групу складають органи міжгалузевої (галузевої) компетенції: Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство охорони здоров'я України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство України з управління зоною відчуження та інші.

До третьої групи відносяться центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин та його представницькі органи на місцях. На сьогоднішній день вказаний орган переніс шість реорганізацій, змінювалася

¹ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України № 442 від 10 верес. 2014 р. // Офіційний вісник України. 2014. № 74. Ст. 2105.

² Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. Вид. 2-ге, допов. і перероб. Київ, 2009. С. 65.

не тільки його назва, але й його правовий статус. Наукова ідея про створення спеціалізованої системи органів державного управління земельними ресурсами була втілена в життя 1990 року у зв'язку з початком проведення в Україні земельної реформи шляхом утворення Державного комітету України по земельній реформі, надалі перейменованого в Державний комітет по земельних ресурсах. 2007 року Державний комітет України по земельних ресурсах реорганізовано шляхом перетворення в Державне агентство земельних ресурсів України. Вже 13 лютого 2008 року агентство було перетворене в Державний комітет України із земельних ресурсів. А з 8 квітня 2011 року правонаступником Державного комітету України із земельних ресурсів знов стало Державне агентство земельних ресурсів України. Постійна реорганізація центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, свідчить про відсутність чітко розробленої концепції управління земельними ресурсами, внаслідок чого вживані методи управління не відповідають реаліям сучасної земельної політики.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» № 15 від 14 січня 2015 року сьогодні спеціальне управління в галузі використання та охорони земельних ресурсів здійснює Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі — Держгеокадастр) та її представницькі органи на місцях. Держгеокадастр є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів.

Основними завданнями Держгеокадастру є: реалізація державної політики, надання адміністративних послуг, а також внесення на розгляд міністра аграрної політики та продовольства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому

комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів.

Функції Держгеокадастру закріплені в п. 4 Положення, яких налічується більше 50. Так, наприклад, Держгеокадастр розробляє: нормативно-технічні документи, державні стандарти, норми і правила у сфері земельних відносин; здійснює державний геодезичний нагляд за топографо-геодезичною і картографічною діяльністю; забезпечує функціонування та розвиток державної геодезичної мережі; організовує та здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності; здійснює ведення та адміністрування Державного земельного кадастру; обстежує земельні ділянки, які підлягають рекультивації, та видає спеціальні дозволи на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок відповідно до проектів, затверджених у встановленому порядку, а також обстежує земельні ділянки, яким заподіяна шкода внаслідок їх самовільного зайняття, використання не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу; бере участь у роботі комісій під час прийняття в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель; надає експертні висновки щодо зміни зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; видає висновок про поліпшення екологічного стану земель і підвищення родючості ґрунтів сільськогосподарського призначення; організовує виконання на відповідній території робіт із землеустрою та оцінки земель; здійснює державну реєстрацію земельних ділянок, обмежень у їх використанні; організовує виконання робіт, пов'язаних з проведенням земельної реформи; проводить відповідно до законодавства моніторинг земель та охорону земель; бере участь у державному регулюванні планування територій та здійснює інші повноваження, визначені законом.

Держгеокадастр здійснює свої повноваження безпосередньо і через утворені в установленому порядку територіальні органи. Держгеокадастр під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими

допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами та організаціями.

Держгеокадастр в межах повноважень, передбачених законом, видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання. Держгеокадастр очолює Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Держгеокадастр є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Казначейства. Як вже зазначалося, в систему органів державного управління земельними ресурсами входять також органи місцевого самоврядування, але в тій частині, в якій їм делеговані повноваження державного управління земельними ресурсами.

Слід зазначити, що функції, за допомогою яких досягається мета управлінської діяльності, становлять зміст управління в галузі використання та охорони земель. Функції управління забезпечуються діяльністю суб'єктів управління. Основними суб'єктами управлінської діяльності, насамперед, є державні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Функції управління в галузі використання та охорони земель — це визначені у законах та інших нормативно-правових актах напрямки діяльності суб'єктів щодо організації раціонального використання та охорони земельних ресурсів.

До основних функцій в галузі використання та охорони земель відносяться: розробка нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини; встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць; землеустрій; контроль за використанням та охороною земель; ведення державного земельного кадастру; моніторинг за станом земель; планування використання земель; надання та вилучення земель; вирішення земельних спорів; нормування та стандартизація у сфері використання та охорони земель та інші.

19.3. Правові засади здійснення землеустрою: поняття, завдання та зміст землеустрою

Одним із засобів забезпечення раціонального використання земель та їх охорони є заходи із землеустрою території. Основним завданням землеустрою є економічна обґрунтованість розподілу земель з метою забезпечення їх раціонального використання та охорони. Зміст та порядок здійснення землеустрою визначають: ЗКУ (глава 31), закони України «Про землеустрій», «Про Генеральну схему планування території України», «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», «Про державну експертизу землевпорядної документації», постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь» та інші нормативно-правові акти.

Землеустрій, відповідно до ст. 181 ЗКУ та Закону України «Про землеустрій», — це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

Суб'єктами, що регулюють відносини у сфері землеустрою, є Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, Держгеокадастр України. Крім цього суб'єктами у сфері землеустрою є також юридичні та фізичні особи, які здійснюють землеустрій; власники земельних ділянок та землекористувачі. Об'єктами землеустрою є: територія України; території адміністративно-територіальних одиниць або їх частин; території землеволодінь та землекористувань чи окремі земельні ділянки.

Заходи із землеустрою — це передбачені документацією із землеустрою роботи щодо раціонального використання та охорони земель, формування та організації території об'єкта землеустрою з урахуванням їх цільового призначення, обмежень у використанні та обмежень (обтяжень) правами інших осіб, збереження і підвищення родючості ґрунтів.

Соціально-економічні та екологічні заходи складають зміст землеустрою. До таких заходів належать:

- встановлення (відновлення) на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, землеволодінь і землекористувань;
- розробка загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель;
- складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами;
- складання проектів відведення земельних ділянок;
- встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок;
- складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін, упорядкування угідь, а також розроблення заходів щодо охорони земель;
- розроблення іншої землевпорядної документації, пов'язаної з використанням та охороною земель;
- здійснення авторського нагляду за реалізацією заходів, передбачених документацією із землеустрою;
- проведення топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувань земель.

Фінансування робіт із землеустрою здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, коштів юридичних осіб, громадян та інших джерел, не заборонених законом. Здійснення землевпорядних заходів становить собою землевпорядний процес, який складається з наступних стадій:

- подання заяви або клопотання (ініціювання землеустрою);
- проведення підготовчих робіт (здійснюється сертифікованим інженером-землевпорядником);
- розробка землевпорядної документації (схем, проектів, робочих проектів або технічної документації);
- розгляд і затвердження цих документів (на даній стадії також відбувається державна реєстрація земельної ділянки);
- перенесення проектів в натуру (на місцевість);
- оформлення та видача документів відповідно до закону та реєстрація речових прав на земельну ділянку.

Підставою здійснення землевпорядних заходів можуть бути рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо проведення робіт із землеустрою; укладені договори між юридичними чи фізичними особами (землевласниками і землекористувачами) та розробниками документації із землеустрою; судові рішення.

Аналізуючи положення Закону України «Про землеустрій», можна виявити, що заходи із землеустрою здійснюються на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У юридичній літературі землеустрій поділяють на два види: територіальний (міжгосподарський) та внутрішньогосподарський. За допомогою територіального (міжгосподарського) землеустрою держава регулює земельні стосунки, розподіляє і перерозподіляє земельний фонд між окремими галузями і власниками, проводить утворення нових, а також впорядкування і зміну існуючих землеволодінь і землекористувань.

В умовах реформування земельних відносин землеустрій як функція державного управління набула значних змін. Землеустрій тепер розглядається не лише як техніко-правовий захід щодо відведення земель і зміни меж землеволодінь і землекористувань. Він має велике економічне значення, оскільки вирішує одне з найважливіших питань — використання землі як головного засобу виробництва. Ще одне завдання міжгосподарського землеустрою — створення і впорядкування спеціальних фондів земель, які формують для різних цілей (перерозподілу, продажу, резервування тощо). Окрім цього при міжгосподарському землеустрої встановлюють межі різних територіальних зон, визначають режим і умови землекористування, обмеження і обтяження, відводять земельні ділянки, а також готують інформацію для земельного оподаткування, купівлі-продажу земельних ділянок і включення їх в земельний обіг.

Міжгосподарський (територіальний) землеустрій — це комплекс заходів зі створення нових, впорядкування і зміни існуючих землеволодінь і землекористувань, встановлення меж і режиму використання земель адміністративно-територіальних та інших особливих формувань (природоохоронного, рекреаційного, заповідного, історико-культурного призначення та ін.), а також відведення земель в натурі (на місцевості).

Внутрішньогосподарський землеустрій здійснюють на території окремих сільськогосподарських підприємств (організацій) різних організаційно-правових форм (акціонерних товариств, сільськогосподарських кооперативів), фермерських та інших господарств, що займаються сільськогосподарським виробництвом. Необхідність внутрішньогосподарського землеустрою викликана тим, що сільськогосподарські підприємства часто мають чималі

площі землеволодіння (землекористування) і складну виробничу структуру.

Внутрішньогосподарський землеустрій здійснюється після завершення міжгосподарського землеустрою і видачі землевласникові (землекористувачеві) необхідних документів на право власності на землю, оренду, тобто після того як вирішені в економічному, екологічному, правовому і технічному напрямі всі питання організації даного землекористування (землеволодіння).

Внутрішньогосподарський землеустрій визначає перспективи розвитку об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури господарств, уточнює їх організаційно-виробничу структуру; встановлює економічно та екологічно збалансований склад земельних угідь; уточнює межі і проектує систему використання територій з особливим природоохоронним, рекреаційним або заповідним режимом; розробляє меліоративні, протиерозійні і природоохоронні заходи, розміщує багатолітні насадження, проектує систему сівозмін, сінокосів і так далі. Таким чином, внутрішньогосподарський землеустрій — це комплекс заходів щодо організації раціонального використання і охорони землі і пов'язаних з нею засобів виробництва в конкретних сільськогосподарських підприємствах.

Важливими є питання, пов'язані з розробкою документації із землеустрою (землевпорядної документації), оскільки на практиці вона представлена багатьма видами. Документація із землеустрою може розроблятися у вигляді схем, проектів, робочих проектів або технічної документації. До землевпорядної документації, безпосередньо спрямованої на виконання заходів із землеустрою, належать:

- схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць;
- проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць;
- проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів;
- проекти землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій;

- проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок;
- проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб;
- проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;
- проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів;
- проекти землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв);
- робочі проекти землеустрою;
- технічна документація із землеустрою щодо визначення та встановлення в натурі (на місцевості) державного кордону України;
- технічна документація із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості);
- технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюються права суборенди, сервітуту;
- технічна документація із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок;
- технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель.

Склад, зміст і правила оформлення кожного виду документації із землеустрою регламентуються відповідною нормативно-технічною документацією з питань здійснення землеустрою. Відповідність документації із землеустрою положенням нормативно-технічних документів, державних стандартів, норм і правил у сфері землеустрою засвідчується сертифікованим інженером-землевпорядником, який відповідає за якість робіт із землеустрою, у двох формах: паперовій та електронній. Порядок погодження і затвердження документації із землеустрою закріплений ст. ст. 186—186¹ ЗКУ.

Документація із землеустрою підлягає державній експертизі з метою забезпечення її відповідності вихідним даним та технічним умовам, вимогам законів України, іншим нормативно-правовим актам. Порядок здійснення державної експертизи документації із землеустрою визначається Законом України «Про державну експертизу землевпорядної документації» від 17 червня 2004 року.

19.4. Правове забезпечення моніторингу земель

Виявлення негативних і позитивних тенденцій в зміні еколого-господарського стану земельних ресурсів, вироблення достовірних поточних і довгострокових прогнозів погіршення або поліпшення їх якості і прийняття на основі цієї інформації, у необхідних випадках, відповідних заходів по регулюванню несприятливих процесів, ефективному управлінню земельним фондом можливо лише на базі усестороннього аналізу результатів систематичних, регулярно оновлюваних даних про кількісний і якісний стан земель. Таку інформацію отримують в рамках відповідної функції органів державного управління — моніторингу земель.

Моніторинг земель являє собою систему спостережень за станом земельного фонду незалежно від правового режиму та характеру використання земель. Моніторинг за станом земель є складовою моніторингу навколишнього природного середовища (екологічного моніторингу). Здійснення моніторингу за станом земельних ресурсів відбувається відповідно до ЗКУ, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», постанов Кабінету Міністрів України «Про державну систему моніторингу довкілля» № 391 від 30 березня 1998 року, «Про моніторинг земель» № 661 від 20 серпня 1993 року та наказу Мінагрополітики України «Про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення» № 51 від 26 лютого 2004 року та інших нормативно-правових актів.

Відповідно до ст. 191 ЗКУ моніторинг земель являє собою систему спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Основними завданнями моніторингу земель є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів.

Об'єктом моніторингу земель є земельний фонд України незалежно від форм власності на землю, цільового призначення та характеру використання. Суб'єктами, які здійснюють ведення моніторингу земель, є Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Держгеокадастр України та інші органи державної виконавчої влади відповідно до законодавства. Міністерство екології та природних ресурсів України встановлює спеціальні регламенти спостереження за екологічно небезпечними об'єктами, критерії визначення і втручання у разі виникнення або загро-

зи виникнення надзвичайних екологічних ситуацій. Міністерство аграрної політики та продовольства України надає усім зацікавленим суб'єктам системи моніторингу інформацію про фізичні, геохімічні та біологічні зміни якості ґрунтів сільськогосподарського призначення. Органи Держгеокадастру надають усім зацікавленим суб'єктам інформацію про стан земельного фонду, структуру землекористування, трансформацію земель, заходи щодо запобігання негативним процесам і ліквідації їх наслідків.

В системі моніторингу земель проводяться спостереження за: станом використання земельних ділянок; процесами, пов'язаними із змінами родючості ґрунтів (розвиток водної і вітрової ерозії, втрата гумусу, погіршення структури ґрунту, заболочення і засолення), заростання сільськогосподарських угідь, забруднення земель пестицидами, важкими металами, радіонуклідами та іншими токсичними речовинами; станом берегових ліній річок, морів, озер, заток, водосховищ, лиманів, гідротехнічних споруд; процесами, пов'язаними з утворенням ярів, зсувів, сільовими потоками, землетрусами, карстовими, кріогенними та іншими явищами; станом земель населених пунктів, територій, зайнятих нафтогазодобувними об'єктами, очисними спорудами, гноєсховищами, складами паливно-мастильних матеріалів, добрив, стоянками автотранспорту, захороненням токсичних промислових відходів і радіоактивних матеріалів, а також іншими промисловими об'єктами¹.

Інформація, здобута за допомогою моніторингу земель, слугуватиме правовою основою для прийняття необхідних рішень державними органами в галузі використання та охорони земель. На основі зібраної інформації і результатів оцінки стану земель складаються оперативні зведення, наукові прогнози і рекомендації, які надаються до місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого й регіонального самоврядування, інших державних органів для вжиття заходів щодо попередження і ліквідації наслідків негативних процесів. Отримані матеріали об'єктивно характеризують фізичні, хімічні, біологічні процеси в навколишньому середовищі, рівень забруднення ґрунтів, що дає можливість органам державного управління висувати певні вимоги до землекористувачів щодо усунення правопорушень в галузі використання і охорони земель. Крім цього, до завдань моніторингу земель належить інформаційне забезпечення ведення

¹ Про затвердження Положення про моніторинг земель: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 1993 р. № 661 // Зібрання постанов Уряду України. 1994. № 1. Ст. 5.

державного земельного кадастру, землекористування, землеустрою, державного контролю за використанням і охороною земель, а також власників земельних ділянок¹.

Відповідно до завдань моніторингу і змісту робіт, оперативності прийняття рішень, методів моніторингових досліджень, можна виділити певні види (типи) моніторингу. Так, залежно від мети спостережень та ступеня охоплення територій проводиться: національний моніторинг — на всіх землях у межах території України; регіональний моніторинг — на територіях, що характеризуються єдністю фізико-географічних, екологічних та економічних умов; локальний моніторинг — на окремих земельних ділянках та в окремих частинах (елементарних структурах) ландшафтно-екологічних комплексів.

Спостереження за станом земель залежно від терміну та періодичності їх проведення поділяються на: базові (вихідні, що фіксують стан об'єкта спостережень на момент початку ведення моніторингу земель); періодичні (через рік і більше); оперативні (фіксують поточні зміни).

В теорії земельного права залежно від характеру змін стану земель виділяють фоновий (проводиться в заповідниках та інших природоохоронних територіях, які не зазнали відчутного впливу господарської діяльності) та імпактний моніторинг (передбачає спостереження за станом земель інтенсивної антропогенної діяльності, яка зумовила значні зміни в структурі, властивостях і якості земельних ресурсів)².

В залежності від призначення моніторинг земель можна поділити на: стандартний моніторинг, згідно з яким проводиться систематичний контроль за погодженою програмою однотипними методами; науковий моніторинг, що надає високоточну і містку інформацію, яку можна отримати за допомогою спеціальних польових і аналітичних методів дослідження з використанням наукових методів дослідження; кризовий моніторинг, при якому відстежуються спеціальні показники по окремих об'єктах, джерелам екологічного ризику або екологічного лиха з метою оперативного реагування на кризові ситуації і забезпечення екологічної безпеки населення. Моніторинг земель здійснюється на всіх категоріях земель, тому

¹ Шарапова С. В. Правові аспекти моніторингу земель // Правове життя сучасної України: матеріали міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу (Одеса, 20—21 квіт. 2012 р.) / відп. за вип. В. М. Дрьомін; НУ ОЮА. Одеса, 2012. Т. 3. С. 439—441.

² Реформування системи землекористування в Україні. Київ: РВПС України НАН України. 376 с.

також можна розрізняти: моніторинг земель сільськогосподарського призначення, лісгосподарського призначення, земель оздоровчого, рекреаційного призначення, водного фонду тощо.

Аналіз діючого законодавства дозволяє виділити й інші види моніторингу земель. Так, Закон України «Про меліорацію земель» від 14 січня 2000 року передбачає ведення моніторингу за станом зрошуваних та осушуваних земель. Зазначений різновид моніторингу складається з комплексу спеціальних робіт, що включають збирання, обробку, зберігання та передачу інформації про стан меліорованих земель і меліоративних систем, їх водний баланс, а також аналіз, оцінку та прогнозування можливого впливу меліоративних заходів на навколишнє природне середовище.

Враховуючи те, що Україна є аграрною державою, особливе місце в системі моніторингу земель займає моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, без стеження за станом яких неможливе якісне управління ними. Об'єктами моніторингу ґрунтів є землі сільськогосподарського призначення (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища, перелоги, землі тимчасової консервації). Моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення проводиться з метою своєчасного виявлення змін стану ґрунтів, їх оцінки, відвернення наслідків негативних процесів, розроблення науково обґрунтованих систем землеробства і агротехнологій.

Система моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля і являє собою систему спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про зміни показників якісного стану ґрунтів, їх родючості, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття рішень про відвернення та ліквідацію наслідків негативних процесів. Результати моніторингу сільськогосподарського призначення використовуються в процесі регулювання правових основ земельних відносин, при проведенні економічної та грошової (нормативної та експертної) оцінки земель, визначенні розмірів плати за землю, плануванні заходів щодо відтворення родючості ґрунтів та підвищення урожайності сільськогосподарських культур, коригуванні агротехнологій, проведенні агрохімічного районування (зонування) території, визначенні зон виробництва сільськогосподарської продукції для виготовлення продуктів для дитячого та дієтичного харчування, розробленні рекомендацій щодо раціонального та екологічно безпечного застосування агрохімікатів.

Водночас, незважаючи на переконливі докази необхідності моніторингу ґрунтів, останній не став пріоритетною роботою в Україні. Очевидні прогалини має концепція моніторингу, не розроблені принципи формування сітки спостережень, відсутні базові картографічні матеріали, що мали би бути покладені в основу ґрунтово-географічної інформаційної системи, не погоджені програми спостережень¹ тощо.

19.5. Правове регулювання ведення державного земельного кадастру

Забезпечення раціонального землекористування та охорони земель потребує належного обліку земель, який складається з послідовних дій уповноважених державних органів по збиранню та узагальненню інформації, відомостей та документів про земельні ділянки, а також внесення такої інформації, відомостей та документів до спеціальної інформаційної системи — Державного земельного кадастру.

Організаційно-правове забезпечення ведення Державного земельного кадастру здійснюється згідно зі ст. ст. 193—204 ЗКУ та спеціальним Законом України «Про державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 року. На забезпечення реалізації положень вказаних законів і задля налагодження комфортного обслуговування громадян у територіальних органах Держгеокадастру Кабінетом Міністрів України прийнята постанова «Про затвердження порядку ведення Державного земельного кадастру» № 1051 від 17 жовтня 2012 року, в якій виписані «правила» реєстрації громадянами земельних ділянок в автоматизованій Національній кадастровій системі.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державний земельний кадастр» Державний земельний кадастр — це єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами.

¹ Гавриш Н. С. Правове регулювання ведення моніторингу ґрунтів в Україні // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі: матеріали «круглого столу», Харків, 13 черв. 2014 р. / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. С. 68—70.

Державний земельний кадастр, як система необхідних відомостей про земельні ділянки, призначений для забезпечення необхідною інформацією органів державної влади та органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ і організацій, а також громадян з метою регулювання земельних відносин, раціонального використання та охорони земель, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів, контролю за використанням і охороною земель, економічного та екологічного обґрунтування планів та проектів землеустрою.

Державний земельний кадастр ведеться в двох формах: електронній та паперовій. У разі виявлення розбіжностей між відомостями на електронних та паперових носіях пріоритет мають відомості на паперових носіях. Об'єктами Державного земельного кадастру є: землі в межах державного кордону України; землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць; обмеження у використанні земель; земельна ділянка.

Стосовно системи органів Державного земельного кадастру слід зазначити, що ведення та адміністрування Державного земельного кадастру забезпечуються Держгеокадастром України. Саме цей орган є держателем Державного земельного кадастру. Функції адміністратора Державного земельного кадастру виконує державне підприємство, що належить до сфери управління Держгеокадастру, і здійснює заходи із створення та супроводження програмного забезпечення Державного земельного кадастру, відповідає за технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист відомостей, що містяться у Державному земельному кадастрі.

Зміст Державного земельного кадастру становлять певні відомості, що включаються у його склад. Внесення відомостей до Державного земельного кадастру і надання таких відомостей здійснюються державним кадастровим реєстратором, яким може бути громадянин України з вищою землевпорядною або юридичною освітою та стажем землевпорядної або юридичної роботи не менш як два роки.

Надання відомостей з Державного земельного кадастру може здійснюватися також адміністраторами центрів надання адміністративних послуг або уповноваженими посадовими особами виконавчих органів місцевого самоврядування, які успішно пройшли стажування у сфері земельних відносин та відповідають вищевказаним кваліфікаційним вимогам. Під час здійснення

нотаріальних дій відомості з Державного земельного кадастру надаються також нотаріусами за допомогою програмного забезпечення Державного земельного кадастру.

На офіційному веб-сайті Держгеокадастру за допомогою технологічних та програмних засобів Державного земельного кадастру оприлюднюються відомості Державного земельного кадастру про: межі адміністративно-територіальних одиниць; кадастрові номери земельних ділянок; межі земельних ділянок; цільове призначення земельних ділянок; розподіл земель між власниками, користувачами (форма власності, вид речового права); обмеження у використанні земель та земельних ділянок; зведені дані щодо кількісного та якісного обліку земель; нормативну грошову оцінку земель та земельних ділянок; земельні угоддя; частини земельної ділянки, на які поширюється дія сервітуту, договору суборенди земельної ділянки; координати поворотних точок меж об'єктів Державного земельного кадастру; бонітування ґрунтів; суб'єкта права власності на земельну ділянку.

Державний земельний кадастр має відповідні складові, а саме:

— *кадастрове зонування* — встановлення меж кадастрових зон і кварталів. Відомості про кадастрове зонування земель у межах території України включають: номери кадастрових зон і кварталів; опис меж кадастрових зон і кварталів; площу кадастрових зон і кварталів; підстави для встановлення меж кадастрових зон і кварталів (електронні копії документів, на підставі яких встановлено такі межі);

— *кадастрові зйомки*, що являють собою комплекс робіт, виконуваних для визначення та відновлення меж земельних ділянок. Кадастрова зйомка включає: геодезичне встановлення меж земельної ділянки; погодження меж земельної ділянки з суміжними власниками та землекористувачами; відновлення меж земельної ділянки на місцевості; встановлення меж частин земельної ділянки, які містять обтяження та обмеження щодо використання землі; виготовлення кадастрового плану;

— *бонітування ґрунтів* — це порівняльна оцінка якості ґрунтів за їх основними природними властивостями, які мають сталий характер та суттєво впливають на врожайність сільсько-господарських культур, вирощуваних у конкретних природно-кліматичних умовах. Бонітування ґрунтів проводиться за 100-бальною шкалою. Вищим балом оцінюються ґрунти з кращими властивостями, які мають найбільшу природну продуктивність;

— *економічна оцінка земель* — це оцінка землі як природного ресурсу і засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві та як просторового базису в суспільному виробництві за показниками, що характеризують продуктивність земель, ефективність їх використання та дохідність з одиниці площі. Економічна оцінка земель різного призначення проводиться для порівняльного аналізу ефективності їх використання. Економічна оцінка земель визначається в умовних кадастрових гектарах або у грошовому виразі. Дані економічної оцінки земель є основою грошової оцінки земельних ділянок різного цільового призначення;

— *грошова оцінка земельних ділянок*, що визначається на законодавчих засадах та рентній основі. Залежно від призначення та порядку проведення грошова оцінка земельних ділянок може бути нормативною і експертною. *Нормативна грошова оцінка земельних ділянок* використовується для визначення розміру земельного податку, втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель тощо. *Експертна грошова оцінка земель* використовується при здійсненні цивільно-правових угод щодо земельних ділянок;

— *облік земель* у Державному земельному кадастрі здійснюється за кількістю та якістю земель і земельних угідь. Облік кількості земель відображає дані, що характеризують земельні ділянки за площею, складом земельних угідь відповідно до затвердженої класифікації, розподілом земель за власниками (користувачами). Облік якості земельних угідь відображає дані, що характеризують землі за природними і набутими властивостями, впливають на їх продуктивність та економічну цінність, а також за ступенем техногенного забруднення ґрунтів;

— *державна реєстрація земельних ділянок* — внесення до Державного земельного кадастру відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера. Державна реєстрація земельної ділянки здійснюється при її формуванні шляхом відкриття Поземельної книги на таку ділянку. Для державної реєстрації земельної ділянки Державному кадастровому реєстратору подаються: заява відповідної форми; оригінал документації із землеустрою, яка є підставою для формування земельної ділянки; документація із землеустрою, яка є підставою для формування земельної ділянки у формі електронного документа.

Державний кадастровий реєстратор протягом чотирнадцяти днів з дня реєстрації заяви: перевіряє відповідність докумен-

тів вимогам законодавства; за результатами перевірки здійснює державну реєстрацію земельної ділянки або надає заявнику мотивовану відмову у державній реєстрації. На підтвердження державної реєстрації земельної ділянки заявнику безоплатно видається витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку. Витяг містить всі відомості про земельну ділянку, внесені до Поземельної книги. Складовою частиною витягу є кадастровий план земельної ділянки. При здійсненні державної реєстрації земельної ділянки їй присвоюється кадастровий номер — індивідуальна, що не повторюється на всій території України, послідовність цифр та знаків, яка зберігається за нею протягом усього часу існування.

Проте здійснення державної реєстрації земельної ділянки у Державному земельному кадастрі ще не є юридичною підставою формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав. Відповідно до ст. 791 ЦКУ земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування (крім випадків суборенди, сервітуту щодо частин земельних ділянок) та державної реєстрації речового права на неї. Отже, реєстраційна процедура земельних ділянок та прав на них здійснюється у два етапи. На першому етапі відбувається реєстрація земельної ділянки у складі Державного земельного кадастру органами Держгеокадастру. Другий етап передбачає реєстрацію речового права на земельну ділянку у складі Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обтяжень органами Міністерства юстиції України, нотаріусом або державним виконавцем, приватним виконавцем (у разі державної реєстрації обтяжень, накладених під час примусового виконання рішень відповідно до закону, а також у разі державної реєстрації припинення іпотеки у зв'язку з придбанням (передачею) за результатом прилюдних торгів (аукціонів) нерухомого майна, що є предметом іпотеки).

Законодавством передбачено взаємодію органів державної реєстрації прав та органів, що здійснюють ведення Державного земельного кадастру. На виконання цього принципу Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 22 лютого 2012 року № 118 «Про інформаційну взаємодію органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав», яка детально регламентує таку взаємодію. Так, державний реєстратор під час проведення державної реєстрації речових прав на земельні ділянки має безпосередній доступ та користується відомостями Державного земельного кадастру.

А для посадових осіб органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, інформація з Державного реєстру прав надається в електронній формі шляхом безпосереднього доступу до Державного реєстру прав¹.

19.6. Правове регулювання контролю за використанням та охороною земель

Забезпеченню виконання земельного законодавства, а також попередженню земельних правопорушень сприяє функція контролю за використанням та охороною земель, яка пронизує увесь процес управлінської діяльності у галузі використання та охорони земель. Відповідно до ст. 187 ЗКУ контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України. Враховуючи положення глави 32 чинного Земельного кодексу, контроль за використанням та охороною земель в залежності від суб'єктів, що його здійснюють, можна класифікувати на три види: державний, самоврядний та громадський.

Державний контроль за використанням та охороною земель — це врегульована законодавством діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади щодо перевірки дотримання вимог земельного та природоохоронного законодавства з метою виявлення правопорушень, вжиття заходів впливу на правопорушників та забезпечення встановленого порядку використання та охорони земельних ресурсів.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» основними завданнями державного контролю є: забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України; забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель,

¹ Про інформаційну взаємодію органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав: постанова Кабінету Міністрів України від 22 лют. 2012 р. № 118 // Офіційний вісник України. 2012. № 15. Ст. 544.

своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів.

Діяльність органів державного контролю за використанням та охороною земельних ресурсів базується на принципах, які формують основні положення земельного контролю та тим самим об'єктивно формують державну політику в цій сфері. Так, відповідно до ст. 3 вказаного Закону основними принципами здійснення державного контролю за використанням та охороною земель є: забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами; повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України; поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель.

Державний контроль за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель і моніторинг ґрунтів здійснюються шляхом: проведення перевірок; розгляду звернень юридичних і фізичних осіб; участі у прийнятті в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель; розгляду документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель; проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення.

Ефективність здійснення державного контролю за використанням та охороною земель значною мірою залежить від наявності оптимальної та дієвої системи державних органів, наділених відповідними контрольними повноваженнями. Аналіз положень земельного законодавства дозволяє виділити три напрями контролю в галузі використання та охорони земель та відповідно суб'єктів, що його здійснюють: державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює Держгеокадастр України; державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель

здійснює Держекоінспекція України; моніторинг родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення проводить Мінагрополітики України.

Для переважної частини суб'єктів контролю він не є основною діяльністю і притаманний як невід'ємна частина управлінської діяльності, а отже є супровідною (похідною) функцією основної діяльності суб'єктів виконавчої влади. Для інших — контроль є основною функцією, яку держава уповноважила їх здійснювати, визначивши і закріпивши у нормативно-правових актах обсяг і сферу здійснення контрольної діяльності¹.

Держгеокадастр України організовує та здійснює державний нагляд (контроль): за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності (веденням державного обліку і реєстрацією земель; виконанням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового покриву, своєчасним проведенням рекультивації порушених земель; дотриманням вимог земельного законодавства в процесі укладання цивільно-правових договорів, передачі у власність, надання у користування, в тому числі в оренду, вилучення (викупу) земельних ділянок; дотриманням правил, встановленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереженням захисних насаджень і межових знаків; проведенням землеустрою, виконанням заходів, передбачених проектами землеустрою; розміщенням, проектуванням, будівництвом та введенням в експлуатацію об'єктів, що негативно впливають або можуть вплинути на стан земель; дотриманням строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язковим здійсненням заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; дотриманням порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва; використанням земельних ділянок відповідно до цільового призначення; дотриманням органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування вимог земельного законодавства з питань передачі земель у власність та надання у користування, зокрема в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурен-

¹ Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 1999. 38 с.

тних засадах та ін.), а також в частині родючості ґрунтів за: зміною показників якісного стану ґрунтів у результаті проведення господарської діяльності на землях сільськогосподарського призначення; своєчасним проведенням підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності заходів щодо збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів.

Держекоінспекція України здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства про використання та охорону земель щодо: консервації деградованих і малопродуктивних земель; збереження водно-болотних угідь; виконання екологічних вимог при наданні у власність і користування, в тому числі в оренду, земельних ділянок; здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами; додержання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, а також територій, що підлягають особливій охороні; додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель; встановлення та використання водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, а також щодо додержання режиму використання їх територій; ведення будівельних, днопоглиблювальних робіт, видобування піску і гравію, прокладення кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду¹.

Мінагрополітики України забезпечує у межах повноважень, передбачених законом, здійснення державного нагляду (контролю) у визначених законом сферах, а саме державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів².

Регулювання земельних відносин, заснованих на приватній власності на землю, на ринкових відносинах, викликає сьогодні необхідність посилення державного контролю за використанням та охороною земель. Земельний контроль є не тільки правовою формою діяльності, функцією управління відповідних органів у галузі використання та охорони земель, а також гарантією виконання земельних законів, дотримання вимог раціонального використання і охорони земель. Виконання в повному обсязі зав-

¹ Про Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 454/2011 // Офіційний вісник України. 2011. № 29. Ст. 1260.

² Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: постановою Кабінету Міністрів України від 25 листоп. 2015 р. № 1119 // Офіційний вісник України. 2016. № 2. Ст. 68.

дань щодо здійснення державного контролю у сфері земельних відносин можливе лише за умови ефективної діяльності контролюючих органів.

Самоврядний контроль за використанням і охороною земель — це діяльність сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, спрямована на додержання вимог земельного законодавства, забезпечення гарантій реалізації земельно-правових норм і утвердження законності в земельних відносинах. Органи місцевого самоврядування не є державними, однак мають значний обсяг повноважень у галузі здійснення контролю за використанням і охороною земель. Також вони мають повноваження, які опосередковано дозволяють їм контролювати земельні відносини на відповідних територіях. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року до компетенції зазначених рад та їх виконавчих органів належить: вирішення питань регулювання земельних відносин; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою; затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; справляння плати за землю; здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою¹.

Районні та обласні ради вирішують загальні питання регулювання земельних відносин, віднесені до їх відання, делегуючи повноваження безпосереднього контролю за використанням і охороною земель відповідним місцевим державним адміністраціям².

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

² Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. Вид. 2-ге, допов. і перероб. Київ: Істина, 2009. 600 с.

Громадський контроль за використанням та охороною земель, відповідно до ст. 190 ЗКУ здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Отже, основною формою реалізації функції громадського контролю є діяльність громадських інспекторів у сфері охорони довкілля. Відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженого наказом Мінікоресурсів України від 27 лютого 2002 року № 88, роботу громадських інспекторів організовують Держекоінспекція України та її територіальні органи. Громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, що досягли 18 років, мають досвід природоохоронної роботи та пройшли співбесіду в органах Держекоінспекції. Громадські інспектори отримують посвідчення встановленого Мінприроди зразка, що підтверджують їх повноваження. У посвідченні громадського інспектора визначається територія, у межах якої може здійснювати повноваження громадський інспектор.

Громадські інспектори виконують роботу на громадських засадах, без звільнення від основної роботи і без додаткової оплати праці. Громадські інспектори спільно з працівниками органів Держекоінспекції, інших державних органів, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, можуть брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів; також за направленням органу Держекоінспекції, який призначив громадського інспектора, можуть проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок; можуть складати протоколи про адміністративні правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства¹.

¹ Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лют. 2002 р. № 88 // Офіційний вісник України. 2002. № 12. Ст. 631.

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

20.1. Поняття і функції юридичної відповідальності за земельні правопорушення та його склад

Юридична відповідальність безпосередньо пов'язана з правовими нормами, державним примусом, юридичними обов'язками та протиправними діями громадян, їх об'єднань і юридичних осіб. Передбачаючи у правових нормах юридичну відповідальність, держава адресує її до суб'єктів права, незалежно від їх волі та бажання, у зв'язку з чим вона має державно-примусовий характер. Цим юридична відповідальність відрізняється від громадської чи моральної відповідальності.

Основною метою юридичної відповідальності є забезпечення стабільного правового стану в суспільстві, зокрема, засобами застосування примусових, штрафних чи каральних заходів. При цьому примус і покарання не є самоціллю держави, а є засобами стимулювання додержання вимог норм права, примушення до правомірної поведінки та перевиховання правопорушника. Одночасно юридична відповідальність виконує правовідновлювальні цілі, тобто слугує цілям відновлення порушених суб'єктивних прав та законних інтересів.

У правовій науці немає єдності поглядів щодо визначення поняття юридичної відповідальності. У загальнотеоретичній та галузевій науковій літературі продовжуються дискусії з цієї проблеми. Правові аспекти відповідальності в земельному праві вимагають свого висвітлення у зв'язку з тим, що вони носять комплексний характер і ускладнені відповідними обставинами. Питання відповідальності за земельним законодавством і правом є предметом дослідження різних правових галузей. Проте галузь земельного права консолідує відповідні наукові дослідження, пе-

ретворюючи їх у єдиний правовий інститут зі своєю специфікою й особливостями методу земельно-правового регулювання.

Будь-який вид юридичної відповідальності застосовується за скоєння певного правопорушення: дисциплінарного вчинку, цивільного правопорушення, адміністративного проступку чи кримінального злочину. Земельне правопорушення — це суспільно шкідлива винна дія чи бездіяльність, що суперечить нормам земельного права. Земельні правопорушення є негативними соціальними явищами, оскільки зазіхають на земельний лад і встановлений правопорядок, покликаний забезпечувати раціональне використання й ефективну охорону земель¹, захист прав і законних інтересів осіб, які володіють та використовують земельні ділянки.

Основними причинами правопорушень у сфері чинності земельного законодавства є розбіжності (колізії) між правовими вимогами та реальними інтересами, недоліки і прогалини у правовому регулюванні земельних відносин, відсутність належного обліку земельних ресурсів, слабкий контроль за станом використання земельного фонду тощо. Нерідко причиною порушення земельно-правових вимог виступає недостатня поінформованість населення в земельному законодавстві, внесення частих змін і доповнень до нього, що утворює його нестабільність та усталеність.

У земельно-правовій літературі, у том числі — навчальній, наполегливо впроваджується думка, згідно з якою земельне правопорушення характеризується чотирма складовими елементами: об'єктом, суб'єктом, об'єктивною стороною та суб'єктивною стороною правопорушення. Хоча такий підхід до визначення складу правопорушення притаманний кримінальним злочинам, він у цілому не суперечить загальнотеоретичному вченню про правопорушення, оскільки юридична відповідальність за земельні правопорушення може наставати за наявності у тій чи іншій мірі усіх зазначених складових земельного правопорушення.

Об'єктами земельних правопорушень є суспільні відносини у сфері права державної, комунальної або приватної власності на землю, умов і порядку землекористування й охорони земель, права й інтереси окремих громадян, підприємств, установ і організацій. Таким чином, узагальненим об'єктом земельних правопорушень є встановлений земельний лад в державі, що охороняється чинним законодавством.

¹ Общая теория советского земельного права / отв. ред.: Г. А. Аксененок, И. А. Иконицкая, Н. И. Краснов. Москва: Наука, 1983. С. 301.

Суб'єктами земельних правопорушень можуть бути як окремі громадяни і посадові особи, так і працівники підприємств, установ і організацій. Правопорушниками у сфері земельних відносин можуть бути органи місцевого самоврядування та органи державної виконавчої влади, які незаконно розпоряджаються земельними ділянками або допускають інші порушення діючих норм земельного права. Суб'єкти земельних правопорушень, зокрема, фізичні й юридичні особи, не завжди є землевласниками чи землекористувачами. Земельні правопорушення можуть вчиняти, наприклад, проектні установи й організації, що розробляють проекти землеустрою, будівельні підприємства при виконанні будівельних робіт, транспортні організації при спорудженні транспортних об'єктів, установи зв'язку при укладенні комунікаційних обладнань і споруд тощо.

Об'єктивна сторона земельного правопорушення — це конкретні дії, діяння або бездіяльність правопорушника, що суперечать вимогам норм земельного права і зазіхають на земельні права та інтереси учасників земельних відносин. Вони за своєю юридичною природою є суспільно шкідливими, наприклад, знищення межових знаків, невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням, порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням тощо.

Суб'єктивна сторона земельного правопорушення являє собою відповідне ставлення суб'єкта до протиправного діяння, тобто реальне уявлення та адекватна оцінка шкідливості вчиненого правопорушення. Вона, як правило, має прояв у формі винних дій чи бездіяльності правопорушника, наприклад, приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок тощо.

Земельне правопорушення є підставою для притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, тобто застосування відповідних заходів або санкцій, передбачених нормами чинного законодавства, як засобів впливу на правопорушників. Вони можуть застосовуватися до власників земельних ділянок і землекористувачів, а також до інших учасників земельних відносин, що складає специфіку юридичної відповідальності у земельних відносинах.

Однак земельне законодавство не містить всього арсеналу правових заходів і санкцій, розрахованих на всебічний вплив на

суб'єктів земельних правопорушень. Тому з метою ефективного впливу на правопорушників земельне право користується тими заходами і санкціями, що містяться у різних галузях права, зокрема, кримінальній, адміністративній, цивільній, трудовій та інших правових галузях.

Для застосування вказаних галузевих заходів і санкцій необхідно, щоб земельне правопорушення мало ознаки порушення правових норм відповідної галузі права. У правовій літературі досить розповсюдженою є точка зору, відповідно до якої земельне правопорушення може служити підставою для застосування заходів кримінальної, адміністративної, цивільної чи дисциплінарної відповідальності, якщо воно одночасно є кримінальним злочином, адміністративним проступком, цивільним правопорушенням або дисциплінарним вчинком.

Функції щодо виявлення і фіксування земельних правопорушень, як підстав юридичної відповідальності, покладені на органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, на правоохоронні та контрольно-наглядові органи, на посадових осіб та інспекторів відповідних державних і громадських інспекцій тощо. Передбачені правові заходи та встановлені санкції застосовуються органами судової влади, адміністративними комісіями місцевих рад та іншими уповноваженими на це органами та їхніми посадовими особами.

Вчинення земельного правопорушення породжує певні правовідносини та відповідні обов'язки для особи-правопорушника, а також вказує на момент виникнення і застосування юридичної відповідальності. Самі ж заходи і міри відповідальності, що застосовуються до правопорушників реалізуються в адміністративних, судових та інших процесуально-процедурних формах.

20.2. Земельне правопорушення як підстава для застосування юридичної відповідальності

У ст. 211 чинного Земельного кодексу закріплено перелік видів порушень земельного законодавства. До них віднесено: укладення угод з порушенням земельного законодавства; самовільне зайняття земельних ділянок; псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; розміщення, проектування,

будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням; порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; знищення межових знаків; приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок; непроведення рекультивації порушених земель; знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд та захисних насаджень; невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту; відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою; використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них; порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок; порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку.

Наведений перелік правопорушень не є вичерпним, тому законом можуть бути встановлені й інші види порушень земельного законодавства. До них, наприклад, можна віднести крадіжку родючого шару ґрунту, що значно поширилось останнім часом, придбання земельних ділянок за рахунок доходів, отриманих від злочинної діяльності, та інші правопорушення. Таким чином, *земельне правопорушення являє собою винну протиправну дію або бездіяльність, що перешкоджає реалізації земельних прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, порушує встановлений земельний лад в державі та управління земельним фондом і суперечить вимогам раціонального використання та ефективної охорони земельних ресурсів як основного національного багатства країни.*

В залежності від ступеня суспільної небезпеки з наведеного переліку земельних правопорушень можна виділити такі з них, що порушують земельний правопорядок і відносяться до категорії проступків та у свою чергу підрозділяються на цивільно-правові й адміністративно-правові і такі, що кваліфікуються як злочини. Це стало підставою для розподілу всіх правопорушень земельного законодавства за галузевою ознакою відповідальності за них.

Із наведеного випливає, що невиконання приписів земельного законодавства є не чим іншим, як земельним правопорушенням. У сучасних наукових дослідженнях виділяються також процедурні та процесуальні правопорушення земельно-правових норм.

Вітчизняному законодавству традиційно відомі чотири види юридичної відповідальності за здійснення тих чи інших правопорушень: кримінальна, адміністративна, цивільна та дисциплінарна. Саме у межах зазначених видів юридичної відповідальності відбувається правове реагування відносин щодо заподіяних правопорушень. Безумовно, у межах кожного виду юридичної відповідальності можна виділити відповідні групи протиправних дій чи бездіяльності, що є протиправними і суперечать земельному законодавству.

Загальна класифікація земельних правопорушень, що підлягають адміністративному впливу, дозволяє визначити відповідні групи неправомірних дій. Ними, наприклад, є: порушення затвердженої містобудівної документації при відведенні земель і протиправні дії посадових осіб, що викликали за собою самовільне заняття земель; порушення режиму використання земель з особливими умовами їх використання; нераціональне використання сільськогосподарських земель, невиконання обов'язкових заходів щодо поліпшення земель і охорони ґрунтів від вітрової та водної ерозії і запобігання іншим негативним процесам; використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, що погіршують стан ґрунтів, а також способами, що призводять до псування земель; відхилення від виконання чи несвоєчасне виконання приписів, виданих посадовими особами, що здійснюють державний контроль за використанням і охороною земель; порушення прав і законних інтересів власників земельних ділянок та землекористувачів тощо.

Такому ж розподілу на групи можна піддати правопорушення, що є підставою для застосування цивільної відповідальності. До них можна віднести: примусове припинення прав на земельну ділянку за використання земельної ділянки не за цільовим призначенням; примусове звернення стягнень на земельну ділянку за зобов'язаннями власника цієї земельної ділянки; невідчуження земельної ділянки іноземними особами та особами без громадянства у встановлений строк у випадках, визначених законом (ст. 143 ЗКУ); встановлення обмежень щодо використання земельних ділянок; погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь; приведення

сільськогосподарських угідь у непридатний для використання стан (ст. 156 ЗКУ) тощо.

20.3. Кримінальна та адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства

Кримінально-правові та адміністративно-правові порушення земельного законодавства можуть відбуватися в процесі набуття та реалізації земельних прав, здійснення управлінських функцій щодо земельного фонду країни, використання земельних ділянок для господарської діяльності, охорони навколишнього природного середовища тощо. У зв'язку з цим кримінальну відповідальність за скоєні злочини та адміністративну відповідальність за допущені проступки слід розглядати як державне реагування на протиправні дії або бездіяльність фізичних осіб у сфері земельних відносин з метою охорони земельного ладу та встановленого земельного правопорядку¹.

Кримінальна відповідальність за земельні правопорушення є найбільш суворим видом юридичної відповідальності і носить карний характер. Кримінальна відповідальність настає за скоєння злочину у сфері земельних відносин, яким визнається винне вчинення суспільно небезпечного діяння, забороненого Кримінальним кодексом під погрозою покарання. Для кримінальної відповідальності за порушення земельного законодавства характерні наступні ознаки: обмеженість підстав виникнення, виключно особистий характер застосування та особливий порядок притягнення до відповідальності, передбачений кримінальним законом.

Чинний Кримінальний кодекс України² передбачає кримінальне покарання за наступні злочини у сфері земельних відносин: самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво (ст. 197-1); забруднення або псування земель (ст. 239); незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром)

¹ Наукові дискусії щодо встановлення адміністративної або кримінальної відповідальності юридичних осіб неодноразово порушувались на сторінках спеціальної літератури. Спектр наукових думок найрізніший: від їх повного заперечення до визнання суб'єктами кримінальної та адміністративної відповідальності юридичних осіб. Див.: Світличний О. П. До питання встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності юридичних осіб за порушення прав інтелектуальної власності // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2014. Вип. 197, ч. 1. С. 164.

² Кримінальний кодекс України: від 5 квіт. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25. Ст. 131.

земель (ст. 239-1); незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах (ст. 239-2); безгосподарське використання земель (ст. 254).

Склади злочинів, що зазіхають на землю як на об'єкт права власності та права землекористування, безпосередньо порушують суб'єктивні права та законні інтереси землевласників та землекористувачів. Так, за змістом ст. 197-1 Кримінального кодексу до таких злочинів відносяться самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво. Їх загальним об'єктом є порушення встановленого порядку використання земель та здійснення управління уповноваженими органами у цій сфері. Спеціальний об'єкт таких злочинів складають посягання на конкретні ділянки землі, що є об'єктами права власності, права користування та управління земельними ресурсами.

Чинний Кримінальний кодекс передбачає також покарання за злочини, що пов'язані із земельними відносинами. До них відносяться протиправні злочинні дії чи бездіяльність екологічного чи економічного характеру, які закріплені у відповідних розділах кримінального закону.

Злочинами, що мають екологічний характер, є протиправні дії чи бездіяльність, у яких земля виступає об'єктом екосистеми. Загальними складами таких злочинів є: порушення правил екологічної безпеки (ст. 236); невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (ст. 237); приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення (ст. 238); умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 252); проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253). Злочинами зі спеціальними складами за Кримінальним кодексом є: забруднення або псування земель (ст. 239) та безгосподарське використання земель (ст. 254).

У злочинах, що носять економічний характер, земля виступає у якості засобу виробництва та господарювання. В них передбачені загальні склади злочинів, а саме: протидія законній господарській діяльності (ст. 206), ухилення від сплати податків, зборів чи обов'язкових платежів (ст. 212) тощо. Злочини, що пов'язані з тим, що зростає на землі, є знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу (ст. 245), незаконна порубка лісу (ст. 246), порушення законодавства про захист рослин (ст. 247) та інші злочини, передбачені Кримінальним кодексом.

Адміністративна відповідальність за земельні правопорушення є найбільш поширеним видом юридичної відповідальності. Порушення щодо використання земельних ділянок, псування земель при проведенні будівельних та інших робіт, самовільна зміна режиму їх використання, неприйняття належних заходів охорони земельних ресурсів завдають шкоди земельним багатствам країни і складають відповідні підстави для застосування заходів адміністративного впливу. У кінцевому результаті, ці та інші адміністративні правопорушення в галузі земельних відносин посягають на об'єкти права власності Українського народу.

Разом з цим у ст. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення¹ (далі — КУпАП) зазначено, що ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом. Провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності. Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності з законом. Додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищестоящих органів і посадових осіб, правом оскарження, іншими встановленими законом способами.

Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства застосовується за скоєння адміністративного правопорушення. Згідно зі ст. 9 КУпАП, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. При цьому адміністративна відповідальність за правопорушення, що передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Адміністративна відповідальність настає у виді адміністративних стягнень і є мірою відповідальності. Вона застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 7 груд. 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.

як самим правопорушником, так і іншими особами. Відповідно до ст. 24 КУпАП, за вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватися наступні адміністративні стягнення: попередження; штраф; штрафні бали; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, або грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті. Окрім зазначених стягнень законами України можуть бути встановлені й інші види адміністративних стягнень.

Наведені види адміністративних стягнень можуть застосовуватися як основні та додаткові. Так, за ст. 25 КУпАП, оплатне вилучення, конфіскація предметів та позбавлення права керування транспортними засобами можуть застосовуватися як основні, так і додаткові адміністративні стягнення, а позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю — тільки як додаткові. Усі інші види наведених адміністративних стягнень можуть застосовуватися тільки як основні. Слід зазначити, що за одне адміністративне правопорушення може бути накладено лише одне основне або основне і додаткове стягнення.

Адміністративна відповідальність за земельні правопорушення покладається як на осіб, які вчинили адміністративні проступки, не пов'язані з виконанням службових обов'язків, так і на посадових осіб у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням своїх обов'язків. Це може мати місце, наприклад, при потраві посівів і насаджень сільськогосподарських підприємств, невжитті заходів щодо боротьби з бур'янами тощо. Посадові особи підприємств несуть адміністративну відповідальність за порушення порядку й умов землекористування (невжиття заходів щодо охорони ґрунтів від водної та вітрової ерозії, використання земельних ділянок не за їх цільовим призначенням, порушення затверджених проектів землеустрою тощо), а також за порушення вимог щодо раціонального використання земель (забруднення земель виробничими відходами, стічними водами, несвоєчасне повернення займаних угідь тощо).

Відповідно до ст. 14 КУпАП, посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, охорони природи і здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. Якщо посадова особа вчинила проступок, не пов'язаний з виконанням своїх службових обов'язків, вона несе відповідальність як громадянин.

Протиправний характер адміністративного проступку впливає з факту його заборони законом, зокрема, чинним Земельним кодексом. При накладенні адміністративного стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, характеристика особи-порушника, ступінь його вини, майновий стан, а також обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. Поряд з цим КУпАП містить перелік обставин, які виключають можливість застосування адміністративної відповідальності (ст. ст. 17—20), а також обставин, що пом'якшують або обтяжують адміністративну відповідальність (ст. ст. 34 та 35).

Адміністративна відповідальність за порушення вимог земельного законодавства передбачена в главі 7 КУпАП, присвяченій адміністративним правопорушенням у сфері охорони природи, використання природних ресурсів та охорони культурної спадщини. Проте види порушень земельного законодавства у цій главі різнопланові й у певній мірі розташовані за своїм змістом. Тому, на думку окремих дослідників, залежно від їх складу всі земельні правопорушення можна поділити на дві групи: на власне земельні правопорушення та на земельні правопорушення екологічної спрямованості. У свою чергу власне земельні правопорушення можна поділити на земельні порушення майнового характеру та земельні порушення у сфері управлінської діяльності¹.

До земельних правопорушень екологічної спрямованості можна віднести такі з них, коли їх об'єктом є земля як природний об'єкт, тобто вчинене правопорушення пов'язано із завданням шкоди земельним ресурсам. Зазначену групу земельних правопорушень складають псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52), порушення правил використання земель

¹ Самончик О. А. Некоторые теоретические проблемы административной ответственности за земельные правонарушения // Сборник материалов научно-практической конференции / под ред. А. К. Голиченкова. Москва: Полтекс, 2001. С. 151—158.

(ст. 53), зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53-3) тощо. Земельними правопорушеннями майнового характеру є самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1), незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4), порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54) тощо. До земельних правопорушень у сфері управлінської діяльності можна віднести порушення стосовно переключення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53-2), порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою (ст. 53-5), порушення законодавства про Державний земельний кадастр (ст. 53-6), порушення правил землеустрою (ст. 55), знищення межових знаків (ст. 56).

Безумовно, наведений поділ земельних правопорушень, що тягнуть за собою адміністративну відповідальність, є умовним, оскільки, наприклад, таке правопорушення, як порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням, має не тільки ознаки складу екологічної спрямованості, а й є правопорушенням майнового характеру. Мета вказаної вимоги полягає у забезпеченні адміністративно-правовими засобами порядку тимчасового користування землями, запобіганні заподіяння економічних збитків власникам землі і землекористувачам та екологічної шкоди земельним ресурсам як невід'ємним складовим навколишнього природного середовища. Сфера застосування цієї норми охоплює діяльність різних суб'єктів права, які одержали земельні ділянки у тимчасове користування для, наприклад, проведення дослідницької діяльності, розвідувальних робіт та інших потреб.

У ст. 52 КУпАП передбачено склад адміністративного порушення, що полягає у псуванні і забрудненні сільськогосподарських та інших земель. У зазначеній нормі містяться по меншій мірі три склади правопорушення, а саме: псування сільськогосподарських та інших земель; забруднення земель хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, а також неочищеними стічними водами та виробничими й іншими відходами; невживання заходів боротьби з бур'янами.

Відомо, що псування земель може бути здійснене шляхом механічного впливу на них, наприклад, у результаті зняття родючого шару ґрунту при будівництві, прокладанні доріг, невиконання заходів щодо рекультивациі земель, під час риття канав, проїзду

важкого транспорту, що викликає ушкодження родючого шару ґрунту і його структури. Забруднення земель являє собою погіршення якості земель в результаті антропогенної діяльності, у тому числі позбавлення родючого шару, збільшення вмісту хімічних речовин чи рівня радіації порівняно з їх показниками, які раніше існували. Це правопорушення полягає у безгосподарному використанні земель, внаслідок чого відбувається виснаження та переуцільнення ґрунтів і в остаточному підсумку — втрата такої їх властивості, як родючість.

У зв'язку з вимогами Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» у даний час офіційно визначеними є такі поняття, як забруднення земель, псування земель, охорона земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель тощо. Зокрема, відповідно до ст. 1 вказаного Закону, псуванням земель визнається порушення їх природного стану, яке здійснюється без обґрунтованих проектних рішень, погоджених та затверджених в установленому законодавством порядку, забруднення їх хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, в тому числі тими, що викидаються в атмосферне повітря, заміщення промисловими, побутовими та іншими відходами, неочищеними стічними водами, порушення родючого шару ґрунту, невиконання вимог встановленого режиму використання земель, а також використання земель у спосіб, що погіршує їх природну родючість.

Однак у структурі КУПАП не передбачено знищення родючого шару ґрунту у якості самостійного складу адміністративного правопорушення. Як правило, знищення родючого шару ґрунту настає у результаті часткового або повного руйнування ґрунтового покриву, що характеризується погіршенням його фізичного і біологічного стану, а також зниженням (втратою) родючості, внаслідок чого використання земельної ділянки стає неможливим або викликає необхідність введення спеціальних обмежень, включаючи консервацію земель з метою проведення заходів, спрямованих на відновлення родючості ґрунтів.

У ст. 53 КУПАП, присвяченій порушенню правил використання земель, передбачена адміністративна відповідальність за використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, зни-

щення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд та захисних лісонасаджень. Наведена норма містить не менше чотирьох самостійних складів адміністративних правопорушень.

Перший з таких складів правопорушень — використання земель не за їх цільовим призначенням, тобто використання земельних ділянок не згідно з тими цілями, задля досягнення яких вони надані. Це може проявлятися у зміні напряму використання земель у порівнянні з цілями їх надання, зафіксованих у відповідних рішеннях, наприклад, замість використання земельних площ для виробництва сільськогосподарської продукції на них зводяться автомобільні шляхи чи торговельні об'єкти.

Другий склад правопорушення — невиконання природоохоронного режиму використання земель, що є таким їх використанням, який проявляється у невиконанні обов'язкових заходів щодо поліпшення якості земель та охорони ґрунтів. Невиконання природоохоронного режиму полягає у бездіяльності, тобто відмова від виконання дій чи ухилення від проведення операцій агро-технічного, меліоративного, гідротехнічного й іншого характеру, спрямованих на поліпшення стану і підвищення якості ґрунтів, а також у таких діях, за яких відповідні заходи здійснюються, але з порушенням термінів, технологій та інших вимог, що не дають очікуваних або необхідних результатів.

Третім складом правопорушення є розміщення, проектування, будівництво та введення у дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель. Під таким правопорушенням, згідно із ст. 1 Закону «Про державний контроль за використанням та охороною земель», розуміється проектування, розміщення, будівництво та введення у дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель, — відсутність очисних споруд, будівництво меліоративних систем та інших об'єктів з порушеннями вимог земельного законодавства, відхилення від затвердженої документації із землеустрою тощо. Вони можуть призвести до ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, пересушення, ущільнення, псування і забруднення земель, засмічення відходами та інших негативних процесів на не правомірно забудованих земельних ділянках, а також на суміжних землях, що викликає необхідність встановлення обмежень (обтяжень) у використанні земель.

Четвертий склад правопорушення являє собою неправильну експлуатацію, знищення чи пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд і захисних лісонасаджень. Воно може мати прояв у порушенні технологій здійснення меліоративних, культур-

технічних та інших робіт, відсутності спеціальних сховищ, що призводять до погіршення стану земель, відмові від проведення відповідної експертизи тощо.

У ст. 53-1 КУпАП встановлена адміністративна відповідальність за самовільне заняття земельної ділянки. Сутність такого правопорушення полягає у тому, що самовільно займається чужа земельна ділянка і використовується без правових підстав, передбачених законодавством. Одним із способів самовільного заняття є самовільне захоплення землі шляхом заволодіння ділянкою без дозволу органів, уповноважених приймати рішення про надання земельних ділянок. Під склад такого адміністративного проступку можуть підпадати і випадки, коли особа займає земельну ділянку до моменту отримання відповідних документів, що посвідчують права на земельну ділянку. Так, за ст. 125 Земельного кодексу право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту державної реєстрації цих прав.

Самовільно зайняті земельні ділянки підлягають поверненню власникам землі або землекористувачам без відшкодування затрат, понесених за час незаконного користування ними. Приведення земельних ділянок у придатний для використання стан, включаючи знесення будинків, будівель і споруд, здійснюється за рахунок осіб, які самовільно зайняли земельні ділянки. Оскільки притягненням до адміністративної відповідальності не вирішується питання про повернення земельної ділянки власнику землі або користувачу, то питання про повернення ділянки може вирішуватися у судовому порядку шляхом пред'явлення позову на підставі ст. 212 Земельного кодексу.

Як зазначалося вище, у даний час ст. 197-1 Кримінального кодексу також передбачає притягнення до кримінальної відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво. Згідно з вимогами ст. 61 Конституції України не виключається можливість притягнення за одне й те ж правопорушення до різних видів юридичної відповідальності, тобто застосування адміністративної та кримінальної відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво не суперечить принциповим положенням Основного Закону країни. Проте виникає питання щодо розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за самовільне заняття земельної ділянки. Традиційним критерієм їх розмежування був і залишається ступінь суспільної небезпеки вчиненого право-

порушення та значний обсяг завданої шкоди. У даному випадку кваліфікаційною ознакою застосування кримінальної відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки є значний розмір шкоди, завданий власнику землі або законному користувачу земельної ділянки.

У ст. ст. 53-3 та 53-4 КУпАП передбачено два нових склади земельних правопорушень, за які передбачена адміністративна відповідальність, а саме: зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу та незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель. Проте слід зауважити, що у ст. 211 Земельного кодексу вказані правопорушення не знайшли свого зазначення. Безумовно, вони охоплюються ч. 2 вказаної земельно-правової норми, в якій закріплено, що законом може бути встановлено відповідальність і за інші порушення земельного законодавства.

Так чи інакше зазначені адміністративно-карні правопорушення земельного законодавства з'явилися з появою приватної власності на землю. Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу та незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель одержали широке розповсюдження на практиці у зв'язку розширенням і зміцненням права приватної власності на земельні ділянки фізичних та юридичних осіб. Суспільна небезпека зазначених правопорушень полягає у тому, що вони завдають шкоди природній родючості ґрунтів за місцем їх утворення. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про охорону земель», родючість ґрунту — це його здатність задовольняти потреби рослин в елементах живлення, воді, повітрі і теплі в достатніх кількостях для їх нормального розвитку, які в сукупності є основним показником якості ґрунту.

Слід зазначити, що за ст. 56 Закону «Про охорону земель» застосування заходів відповідних видів юридичної відповідальності не звільняє винних від відшкодування шкоди, заподіяної земельним ресурсам, що підлягає відшкодуванню в повному обсязі. У зв'язку з цим навряд чи у даний час є сенс у збереженні обох близьких за своїм змістом видів земельних правопорушень, що складають підстави для притягнення до адміністративної відповідальності. Такий висновок можна обґрунтувати і тим, що за незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель ст. 239-1 Кримінального кодексу передбачена кримінальна відповідальність, якщо це створило небезпеку для життя і здоров'я людей чи небезпеку для довкілля.

У ст. 53-2 КУпАП передбачається склад земельного правопорушення у вигляді перекручення або приховування даних державного земельного кадастру, а у ст. 53-6 порушення законодавства про державний земельний кадастр. У зазначених нормах також встановлена адміністративна відповідальність за два близьких за своїм змістом види правопорушення.

Згідно зі ст. 194 чинного Земельного кодексу, призначенням державного земельного кадастру є забезпечення необхідною інформацією органів державної влади та органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ і організацій, а також громадян з метою регулювання земельних відносин, раціонального використання та охорони земель, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів, контролю за використанням і охороною земель, економічного та екологічного обґрунтування бізнес-планів та проектів землеустрою. Отже достовірні відомості про кількісні, якісні та інші показники земель містяться саме у державному земельному кадастрі.

Варто звернути увагу на те, що у даний час діє Закон України «Про Державний земельний кадастр», у якому встановлено не тільки склад відомостей державного земельного кадастру, підстави, умови та порядок його ведення, а і гарантії достовірності відомостей державного земельного кадастру та засади відповідальності у сфері державного земельного кадастру. У зв'язку з цим у даний час навряд чи є виправданим збереження у КУпАП двох самостійних видів адміністративного правопорушення, які важко розмежувати між собою.

У ст. 53-5 КУпАП встановлена адміністративна відповідальність за порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою. Таке адміністративне правопорушення в основному вчиняється посадовими особами органів виконавчої влади або місцевого самоврядування. Строки погодження документації із землеустрою передбачені у різних нормах Земельного кодексу, зокрема: у ст. 20 щодо прийняття рішення органом виконавчої влади або місцевого самоврядування у місячний строк про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та зміни її цільового призначення; у ст.ст. 118 та 122 передбачено місячний строк щодо надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки; у ст.ст. 123 та 151 встановлено двотижневий строк з дня отримання проекту землеустрою або висновку

його експертизи для прийняття рішення про надання земельної ділянки у користування та надання дозволу стосовно погодження місця розташування об'єкта і розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або мотивоване рішення про відмову; у ст. 186, присвяченій погодженню і затвердженню документації із землеустрою, встановлено десять робочих днів з дня одержання документації або надіслання рекомендованим листом з повідомленням розробнику своїх висновків про її погодження або про відмову в такому погодженні тощо. Саме порушення наведених та інших строків погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою є підставою для притягнення посадових осіб органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування до адміністративної відповідальності.

У ст. 54 КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням. Зокрема, у ч. 4 ст. 97 Земельного кодексу передбачено, що підприємства, установи та організації, які проводять розвідувальні роботи на тимчасово зайнятих земельних ділянках за відповідними договорами, зобов'язані привести їх у попередній стан для використання за призначенням. Приведення таких земельних ділянок у стан, придатний для використання за призначенням, вимагає проведення відповідної рекультивациі порушених земель за рахунок підприємств, установ та організацій, які проводять такі роботи. Тому непроведення рекультивациі порушених земель також тягне за собою адміністративну відповідальність.

У ст. 55 КУпАП встановлена відповідальність за порушення правил землеустрою, тобто відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою. Чинний Земельний кодекс у ст. 186 передбачає умови та порядок погодження і затвердження документації із землеустрою, а ст. 186-1 — повноваження органів виконавчої влади в частині погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок. Одночасно розділ 8 спеціального Закону України «Про землеустрій» передбачає можливість покладання на винних осіб юридичну відповідальність за порушення законодавства у сфері землеустрою. Слід звернути увагу на те, що вказаною адміністративно-правовою нормою встановлена більш сувора адміністративна відповідальність за використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів

землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування земельних угідь.

У ст. 56 КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за знищення межових знаків. Згідно з ч. 2 ст. 106 Земельного кодексу, види межових знаків і порядок відновлення меж земельних ділянок визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин. За ст. 55 Закону «Про землеустрій» встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) здійснюється на основі технічної документації із землеустрою, якою визначається місцеположення поворотних точок меж земельної ділянки в натурі (на місцевості). Межі земельної ділянки в натурі (на місцевості) закріплюються межовими знаками встановленого зразка. Проте за чинним земельним законодавством межовими знаками можуть слугувати дерева, кущі та інші насадження залежно від конкретних обставин, які не можуть бути замінені іншими межовими знаками. Не дивлячись на те, що останні не відповідають встановленим зразкам, вони підлягають збереженню, а їх знищення тягне за собою адміністративну відповідальність. Проте суб'єктами адміністративної відповідальності за знищення межових знаків відповідних землекористувачів можуть бути лише громадяни.

В главі 7 КУпАП закріплені й інші норми, які передбачають адміністративну відповідальність за правопорушення, що у тій чи іншій мірі пов'язані із земельними відносинами. Так, ст. 69 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду, ст. 83-1 — за порушення законодавства про захист рослин із забрудненням довкілля, ст. 91 — за порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду та деякі інші норми чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Адміністративна відповідальність за правопорушення, що пов'язані із земельними відносинами, передбачена й в інших главах КУпАП. Зокрема, у ст. 96-1, що розташована у главі 8 КУпАП, встановлена адміністративна відповідальність за порушення законодавства під час планування і забудови територій. Незважаючи на те, що вказана норма закріплена у главі, присвяченій адміністративним правопорушенням в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів, притягнення до відповідальності за діяння, що утворюють склад

цього правопорушення, відноситься і до заходів адміністративної відповідальності за земельні правопорушення, оскільки вони пов'язані з порушеннями встановленого порядку використання земель.

У ст. 104, що розміщена у главі 9 КУпАП, присвяченій адміністративним правопорушенням у сільському господарстві, передбачена адміністративна відповідальність за потраву посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, що знаходиться у полі, пошкодження насаджень сільськогосподарських підприємств чи фермерських господарств. Потравою вважається пошкодження або знищення сільськогосподарських культур, полезахисних насаджень, плодово-ягідних та інших насаджень, а також проїзд по посівах або насадженнях на автомобільному, сільськогосподарському чи гужовому транспорті.

Згідно зі ст. 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються: адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад та уповноваженими на те їх посадовими особами, районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених КУпАП, місцевими адміністративними та господарськими, апеляційними і вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України; органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими уповноваженими на те органами й їхніми посадовими особами. У ст. 214 КУпАП проведено розмежування компетенції органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, а у ст. 217 визначені повноваження посадових осіб, які розглядають справи про адміністративні правопорушення. Одночасно у главі 17 КУпАП встановлена підвідомчість справ про адміністративні правопорушення, зокрема, підвідомчість їх розгляду адміністративними комісіями (ст. 218), виконавчими комітетами сільських, селищних і міських рад (ст. 219), районними, районними у містах, міськими чи міськрайонними судами або суддями (ст. 221), Центральними органами виконавчої влади, що реалізують державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (ст. 242-1) та іншими уповноваженими органами.

У зв'язку з тим, що ст. 238-1 КУпАП, яка визначала підвідомчість і повноваження відповідних органів щодо розгляду

адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, виключена з його змісту¹, у даний час центральним органом виконавчої влади, що уповноважений застосовувати адміністративну відповідальність за земельні правопорушення є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Згідно з доповненнями п. 25 Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі — Держгеокадастр) останній складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення; розраховує розмір шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання їх не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу, та вживає заходів до її відшкодування в установленому законодавством порядку; подає пропозиції щодо фінансування заходів з охорони земель; вживає відповідно до закону заходів щодо повернення самовільно зайнятих земельних ділянок їх власникам або користувачам тощо.

Голова Держгеокадастру є Головним державним інспектором у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, а керівники територіальних органів Держгеокадастру є головними державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель в Автономній Республіці Крим, області, районі, містах Києві та Севастополі. Головні та провідні спеціалісти, які безпосередньо здійснюють державний нагляд (контроль), є одночасно державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель. Посадові особи Держгеокадастру та його територіальних органів, які є державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, в межах своїх повноважень, зокрема, мають право передавати до органів прокуратури, органів дізнання та досудового слідства

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства соціальної політики України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів: Закон України від 16 жовт. 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 6—7. Ст. 80.

акти перевірок та інші матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки злочину.

Як зазначалося вище, згідно зі ст. 242-1 КУпАП, адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин екологічної спрямованості може розглядати центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Таким органом у даний час є Державна екологічна інспекція України¹ (далі — Держекоінспекція), яка уповноважена застосовувати відповідальність, що передбачена ст. ст. 52, 53-3, 54 та іншими нормами КУпАП.

Адміністративна відповідальність настає у вигляді відповідних адміністративних стягнень. Згідно зі ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні — не пізніш як через два місяці з дня його виявлення. Відповідно до ст. 39 КУпАП, якщо особа, піддана адміністративному стягненню, протягом року з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення, то ця особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

Якщо у диспозиції норм КУпАП про адміністративну відповідальність за земельні порушення зазначені спеціальні суб'єкти правопорушення (посадові особи), то вони не застосовуються до працівників підприємств, установ, організацій. Не можуть також застосовуватися ці норми при порушенні громадянами-землекористувачами правил присадибного землекористування. У цьому зв'язку існують певні особливості щодо застосування заходів адміністративної відповідальності за окремі види порушення вимог земельного законодавства. Так, у ст. 144 Земельного кодексу встановлено спеціальну процедуру притягнення до відповідальності за порушення користування земельними ділянками. За вказаною земельно-правовою нормою, у разі виявлення порушення земельного законодавства, державний інспектор з охорони довкілля складає протокол про порушення та видає порушнику вказівку про його усунення у 30-денний строк. Якщо правопорушник не виконав протягом зазначеного строку

¹ Про Положення про Державну екологічну інспекцію в Україні: Указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 454/2011. // Офіційний вісник України. 2011. № 29. Ст. 1260.

вказівки державного інспектора, останній відповідно до закону накладає на таку особу адміністративне стягнення та повторно видає вказівку про припинення правопорушення чи усунення його наслідків у 30-денний строк. У разі неусунення порушення земельного законодавства у повторно зазначений строк державний інспектор з охорони довкілля звертається до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування з клопотанням про припинення права користування земельною ділянкою. Рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про припинення права користування земельною ділянкою може бути оскаржене землекористувачем у судовому порядку, що розглядається згідно з вимогами, встановленими Кодексом адміністративного судочинства України.

Згідно зі ст. 40 КУпАП, якщо в результаті вчинення адміністративного правопорушення заподіяно майнову шкоду громадянину, підприємству, установі або організації, то адміністративна комісія, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди, якщо її сума не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а суддя районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду — незалежно від розміру шкоди. Коли шкоду заподіяно неповнолітнім, який досяг шістнадцяти років і має самостійний заробіток, а сума шкоди не перевищує одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян, суддя має право покласти на неповнолітнього відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати своєю працею усунути її. В інших випадках питання про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, вирішується в порядку цивільного судочинства.

Відповідно до ст. 329 КУпАП, постанова по справі про адміністративне правопорушення в частині відшкодування майнової шкоди виконується в порядку, встановленому законами України. Постанова по справі про адміністративне правопорушення в частині відшкодування майнової шкоди є виконавчим документом. Майнова шкода має бути відшкодована порушником не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому копії постанови, а у разі оскарження такої постанови — не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги без задоволення.

20.4. Цивільна відповідальність за земельні правопорушення

Законодавчою підставою цивільної відповідальності за порушення земельного законодавства є норма ст. 211 Земельного кодексу, в якій прямо зазначена можливість її застосування. Проте цивільній відповідальності за земельні правопорушення притаманні певні особливості, обумовлені специфікою предмета правового регулювання. Такими особливостями є: компенсаційна природа цивільної відповідальності, розмір якої має відповідати розміру понесених потерпілим збитків; настання для правопорушника не-вигідних наслідків майнового характеру; застосування до нього цивільно-правових санкцій та інших заходів майнового змісту; задоволення майнових інтересів потерпілої сторони тощо.

Таким чином, *цивільна відповідальність являє собою форму державного примусу, що полягає у майновому стягненні на користь потерпілого і настанні для правопорушника не-вигідних майнових наслідків з метою відновлення порушеної сфери правопорядку*. Цей вид відповідальності, у тому числі для земельних правопорушень, виконує наступні функції: компенсаційно-відновлювальну, організаційно-стимулюючу, запобіжно-превентивну і карально-штрафну.

Підставою для покладання цивільної відповідальності за порушення земельного правопорядку виступає заподіяння шкоди земельним ресурсам. При цьому її відшкодування здійснюється з урахуванням природної цінності землі. Так, відповідно до ст. 212 Земельного кодексу, самовільно зайняті земельні ділянки підлягають поверненню власникам землі або землекористувачам без відшкодування затрат, понесених за час незаконного користування ними. Відмова порушнику земельного правопорядку у відшкодуванні понесених витрат на освоєння чи обробку земельної ділянки й є відповідальністю у власному її розумінні. Безумовно, це не єдиний несприятливий наслідок майнового характеру, що покладається на порушника земельного правопорядку.

Фізичні та юридичні особи зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну в результаті порушення ними земельного законодавства. Наприклад, у випадку укладення угод з порушенням норм земельного права чи знищення або пошкодження протиерозійних споруд та захисних насаджень, а також вчинення інших порушень земельного законодавства шкода відшкодовується згідно зі ст. 211 Земельного кодексу та ст. ст. 610, 611, 1166 та інши-

ми нормами чинного Цивільного кодексу. При заподіянні шкоди земельним об'єктам джерелом підвищеної небезпеки вона відшкодовується власником цього джерела за правилами ст. 1187 Цивільного кодексу.

Відшкодування шкоди, заподіяної в результаті порушення земельного законодавства, слід відрізняти від відшкодування збитків, завданих у результаті вилучення, примусового відчуження або тимчасового заняття земельних ділянок. Збитки, пов'язані з вилученням, примусовим відчуженням або тимчасовим заняттям земельних ділянок, завдаються правомірними діями, що передбачені законом¹. За подібні дії майнова відповідальність не настає, а провадиться компенсація понесених землевласниками та землекористувачами втрат в обсязі і порядку, що передбачені відповідними нормативно-правовими актами. Так, постановою Кабінету Міністрів України «Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» № 284 від 19 квітня 1993 року із змінами і доповненнями, внесеними урядовою постановою № 109 від 1 березня 2017 року², закріплені правила відшкодування збитків, заподіяних вилученням (викупом) чи тимчасовим заняттям земельних ділянок, а також обмеженням прав власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, погіршенням якості земель чи приведенням їх у непридатний стан для використання за цільовим призначенням в результаті негативного впливу, викликаного діяльністю підприємств, установ, організацій і громадян. Коло осіб, на яких покладаються обов'язки відшкодувати збитки і втрати власникам землі і землекористувачам, є більш широким, ніж коло осіб, зобов'язаних відшкодовувати шкоду, заподіяну внаслідок вчинення земельного правопорушення.

Тим не менш підставою для застосування цивільної відповідальності є невиконання підприємствами, установами і організаціями, що тимчасово використовували земельні ділянки для проведення геологознімальних, пошукових, геодезичних та інших розвідувальних робіт, передбачених правовими нормами обов'язків щодо приведення займаних ділянок землі у придатний стан для

¹ Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листоп. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 1. Ст. 2.

² Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 1 берез. 2017 р. // Офіційний вісник України. 2017. № 22. Ст. 615.

їх використання за призначенням за свій рахунок й у встановлений строк. У такому разі, відповідно до ст. ст. 611, 1166 та 1192 Цивільного кодексу, вони мають відшкодувати власнику чи землекористувачу заподіяну шкоду у розмірі вартості робіт, необхідних для приведення земельної ділянки у зазначений стан. Для визначення розміру цієї шкоди, згідно з п. 15 постанови пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» № 7 від 16 квітня 2004 року¹, суд у разі необхідності може призначити експертизу.

Одним із розповсюджених видів правопорушень в галузі земельних відносин є пошкодження посівів і насаджень. Відповідно до п. 16 зазначеної постанови пленуму Верховного Суду України, розмір шкоди, заподіяної пошкодженням посівів і насаджень при прокладенні шляхів, трубопроводів та проведенні розвідувальних, бурових, будівельних робіт, псуванням і забрудненням сільськогосподарських земель та іншими порушеннями земельного законодавства, визначається з урахуванням витрат на відновлення родючості землі, а також доходів, які власник землі або землекористувач міг би одержати при використанні земельної ділянки і які він не одержав за час до приведення землі у стан, придатний для її використання за цільовим призначенням, або до повернення самовільно зайнятої ділянки. Зокрема, при пошкодженні посівів, самовільному зайнятті ріллі або сінокосінні на користь землевласника чи землекористувача стягується вартість неодержаної сільськогосподарської продукції, що обчислюється за ринковими цінами, з урахуванням середньої врожайності певної культури у господарстві, за винятком витрат виробництва, пов'язаних зі збиранням урожаю, а також витрат на відновлення якості земель відповідно до їхнього призначення. Якщо замість пошкоджених посівів землекористувач провів у тому ж сезоні повторний посів культур, відшкодуванню підлягають витрати на пересівання (вартість насіння, обробітки землі тощо).

Відповідно до вимог цивільного законодавства заподіювач шкоди, що виникла в результаті порушення земельного законодавства, зобов'язаний відшкодувати її у повному обсязі. Проте

¹ Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ: постанова пленуму Верховного Суду України від 16 квіт. 2004 р. № 7 // Вісник Верховного суду України. 2004. № 6. С. 22 із змінами і доповненнями, внесеними постановою № 2 від 19 берез. 2010 р. // Вісник господарського судочинства. 2010. № 3. С. 6.

з урахуванням специфіки землі як об'єкта господарювання й об'єкта природного походження наведене загальне правило повного відшкодування збитків слід розглядати у різних аспектах.

Зміст збитків, заподіяних внаслідок земельного правопорушення в результаті господарювання на землі, полягає у витратах, що особа, чие право було порушено, зробила чи повинна була зробити для відновлення порушеного права (невикористані затрати власника земельної ділянки чи землекористувача, що складають його збитки і підлягають відшкодуванню). Втрата чи пошкодження майна може діставати вияв у псуванні земель, втраті можливості її обробки і використання у визначених цілях. Під неодержаними доходами (упущеною вигодою) слід розуміти вартість продукції, що потерпілий одержав би зі своєї земельної ділянки, якби його права не були порушені. Таким чином, збитки складаються з вартості неодержаного врожаю чи не отриманої продукції. При цьому наведене визначення збитків застосовується не тільки тоді, коли врожай не дозрів чи пошкоджена продукція, а й тоді, коли на земельній ділянці були проведені основні агротехнічні заходи щодо їх одержання.

Вартість врожаю може бути визначена, виходячи із середньої врожайності ушкоджених сільськогосподарських культур у цій місцевості. Власники земельних ділянок і землекористувачі можуть вимагати відшкодування затрат на відновлення родючості пошкоджених земель (внесення мінеральних і органічних добрив, вапнування ґрунтів тощо). У разі неправомірного заподіяння збитків врахування необхідної стадії вегетаційного розвитку рослин є необов'язковим, а вимоги потерпілого про відшкодування вартості неодержаного врожаю — обґрунтованими.

При незаконному зайнятті земельних ділянок в окремих випадках збитки завдаються не тільки знищенням посівів і насаджень, а й руйнуванням родючого ґрунтового шару. Через це сільськогосподарські товаровиробники змушені нести відповідні витрати, пов'язані з відновленням родючості пошкоджених угідь (нанесення верхнього родючого шару, закладки збільшеного обсягу добрив тощо). При застосуванні заходів цивільної відповідальності в подібних випадках слід керуватися нормами цивільного законодавства про повне відшкодування збитків.

Відшкодування шкоди, заподіяної землі як природному об'єкту та її ресурсам, має відбуватися натуральними засобами, що дістає вияв у відновленні попереднього стану земельної ділянки: у відновленні сприятливого фізичного стану її поверхні або

відновленні якості ґрунту. Наприклад, якщо неправомірно порушений рельєф земельної ділянки, то до правопорушника може бути пред'явлена вимога щодо відновлення попереднього стану земельної ділянки, яку останній зобов'язаний виконати за рахунок власних засобів. Якщо псування земельної ділянки пов'язано з її захаращенням уламками будівельних матеріалів та іншими відходами виробництва, то вимога стосовно відновлення попереднього стану ділянки землі може полягати у її очищенні від захаращення.

Застосування цивільної відповідальності за порушення земельного законодавства вимагає також урахування особливостей земельних відносин, умов заподіяння шкоди та специфіки її змісту. Ці особливості зумовлюють необхідність застосування спеціальних методів обчислення розміру збитків, заподіяних землі як об'єкту природи. Тому відшкодування збитків, заподіяних псуванням земель, передбачається нормами цивільного законодавства, а порядок обчислення і визначення їх розміру — земельним та екологічним законодавством.

Відповідно до ч. 1 ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації в повному обсязі. За ч. 2 вказаної норми природоохоронного закону особи, яким завдано такої шкоди, мають право на відшкодування неодержаних прибутків за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

Для визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних в результаті псування землі як природного об'єкта, застосовуються спеціальні методики. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 року № 963 затверджена Методика визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу¹.

¹ Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу: постанова Кабінету Міністрів України від 25 лип. 2007 р. // Офіційний вісник України. 2007. № 55. Ст. 2221.

Актуальною залишається «Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства»¹. Вказана Методика встановлює порядок розрахунку розмірів відшкодування шкоди суб'єктами господарювання та фізичними особами, заподіяної в процесі їх діяльності через забруднення земель хімічними речовинами, їх засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами і поширюється на всі землі країни незалежно від їх власницької належності.

Згідно з п. 3.1 цієї Методики землі вважаються забрудненими, якщо у їх складі виявлені негативні кількісні або якісні зміни, що сталися в результаті господарської діяльності чи впливу інших чинників. При цьому зміни можуть бути зумовлені не тільки появою в зоні аерації нових шкочочинних речовин, яких раніше не було, а і збільшенням вмісту речовин, що перевищує їх гранично допустиму концентрацію, які характерні для складу незабрудненого ґрунту або у порівнянні з даними агрохімічного паспорту земель сільськогосподарського призначення.

У разі псування сільськогосподарських угідь власники землі і землекористувачі вправі вимагати відшкодування заподіяної ним шкоди в натурі, тобто реального відшкодування. Правопорушники у таких випадках зобов'язані за вимогою землевласника власними засобами відновити попередній стан ушкоджених земельних ділянок. Якщо з певної причини це неможливо, то допустимим є інший спосіб реального відшкодування шкоди — освоєння рівновеликої земельної ділянки замість зіпсованої. Такий спосіб відшкодування шкоди власникам земель і землекористувачам можливий за наявності вільних земель, придатних для сільськогосподарського освоєння.

У сучасний період реформування земельних відносин значний інтерес викликають питання цивільної відповідальності за порушення земельного законодавства, що впливають з договірних відносин, зокрема із договорів оренди земельних ділянок. Так, Законом України «Про оренду землі» передбачені відповідні гарантії захисту прав орендаря та орендодавця на орендовану земельну ділянку. Згідно зі ст. 27 цього Закону орендареві за-

¹ Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовт. 1997 р. № 171 // Офіційний вісник України. 1998. № 18. Ст. 664.

безпечується захист його права на орендовану земельну ділянку нарівні із захистом права власності на земельну ділянку відповідно до закону. Орендар в установленому законом порядку має право витребувати орендовану земельну ділянку з будь-якого незаконного володіння та користування, а також на усунення перешкод у користуванні нею, відшкодування шкоди, заподіяної земельній ділянці громадянами і юридичними особами України, іноземцями, особами без громадянства, іноземними юридичними особами, у тому числі міжнародними об'єднаннями та організаціями. Розмір відшкодування орендодавцем збитків, завданих орендарю, повинен бути зменшений, якщо орендар навмисно або через необережність спричинив збільшення розмірів збитків унаслідок невиконання чи неналежного виконання умов договору орендодавцем або не вжив заходів щодо їх зменшення.

За ст. 28 Закону «Про оренду землі» орендар має право на відшкодування збитків, яких він зазнав унаслідок невиконання орендодавцем умов, визначених договором оренди землі. При цьому збитками вважаються: фактичні втрати, яких орендар зазнав у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням умов договору орендодавцем, а також витрати, які орендар здійснив або повинен здійснити для відновлення свого порушеного права; доходи, які орендар міг би реально отримати в разі належного виконання орендодавцем умов договору. Розмір фактичних витрат орендаря визначається на підставі документально підтверджених даних. У разі здійснення орендарем за письмовою згодою орендодавця поліпшення орендованої земельної ділянки за власний рахунок орендодавець зобов'язаний компенсувати витрати на її поліпшення, якщо інше не передбачено договором оренди. Орендар вправі залишити за собою здійснені ним за власний рахунок вигоди від поліпшення орендованої земельної ділянки, якщо ці поліпшення можуть бути відокремлені без заподіяння шкоди земельній ділянці.

Одночасно Закон «Про оренду землі» у ст. 29 передбачає відшкодування збитків унаслідок зміни стану орендованої земельної ділянки. Так, у разі погіршення орендарем корисних властивостей орендованої земельної ділянки, пов'язаних із зміною її стану, орендодавець має право на відшкодування збитків. Розміри збитків визначаються сторонами договору оренди, а у разі недосягнення сторонами згоди про розмір відшкодування збитків спір вирішується в судовому порядку.

20.5. Допустимість застосування дисциплінарної та матеріальної відповідальності за земельні правопорушення

Відповідно до чинного законодавства при скоєнні правопорушень працівниками підприємств, установ і організацій усіх форм господарювання застосовуються відповідні норми Кодексу законів про працю України¹ (далі — КЗпПУ). За певних умов застосовуються заходи відповідальності, передбачені у нормах і правилах внутрішнього розпорядку цих підприємств. У трудовому праві розрізняють два види відповідальності: дисциплінарну і матеріальну. Підставами їх застосування є вчинення проступків, що являють собою винне протиправне невиконання або неналежає виконання трудових обов'язків під час зайняття трудовою діяльністю.

Проте слід зауважити, що у ст. 211 Земельного кодексу не позначена можливість застосування дисциплінарної відповідальності за вчинення земельних правопорушень. Дисциплінарна відповідальність за порушення земельного законодавства «ігнорувалася» й у попередніх Земельних кодексах 1970 року та 1990 року, включаючи і його редакцію від 13 березня 1992 року. Однак, на наш погляд, це не означає, що дисциплінарна відповідальність взагалі не може застосовуватися за порушення відповідних вимог чинного земельного законодавства.

Дисциплінарна відповідальність як вид юридичної відповідальності може застосовуватися за порушення земельного законодавства лише у випадках порушення працівниками підприємств, установ і організацій та їх посадовими особами своїх трудових обов'язків, тобто порушення, недотримання, відхилення тощо від вимог земельно-правових норм у процесі трудової діяльності. У таких випадках наявним є подвійний об'єкт правопорушення: порушення вимог трудового законодавства (правил внутрішнього розпорядку) та порушення законодавчих вимог щодо використання та охорони земель.

Для притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності за порушення земельного законодавства необхідним є збіг дисциплінарного проступку і земельного порушення, тобто коли невиконання працівником своїх трудових обов'язків одночасно

¹ Кодекс законів про працю України: від 10 груд. 1971 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. № 50 із змінами, внесеними Законом від 6 квіт. 2017 р. № 2005-VIII // Офіційний вісник України. 2017. № 38. Ст. 1184.

є порушенням встановленого земельного правопорядку. Таким чином, *дисциплінарна відповідальність являє собою застосування до учасників трудових відносин підприємств та їх посадових осіб, винних у здійсненні дисциплінарних проступків, заходів особистого впливу у вигляді накладення дисциплінарних стягнень.*

Правовий аналіз обов'язків власників землі та землекористувачів, закріплених у Земельному кодексі, свідчить про те, що вони в основному закріплені відносно фізичних та юридичних осіб. Невиконання чи неналежне виконання юридичних обов'язків фізичною особою, яка не є працівником підприємства, не може слугувати підставою для дисциплінарної відповідальності. Так само як невиконання земельно-правових обов'язків юридичною особою не може бути визнано дисциплінарним проступком працівника, що перебуває з нею у трудових відносинах. Тому ідеальна сукупність дисциплінарного проступку і земельного правопорушення можлива вкрай рідко. Очевидно, саме у зв'язку з цим Земельний кодекс не вказує на застосування дисциплінарної відповідальності за вчинення земельних правопорушень. Тим не менш дисциплінарна відповідальність може мати місце за порушення земельного законодавства, наприклад, при порушенні працівником державного підприємства вимог ст. 6 Закону «Про Державний земельний кадастр України» щодо технічного і технологічного забезпечення, збереження та захисту відомостей, що містяться у Державному земельному кадастрі.

Дисциплінарна відповідальність як засіб особистісного впливу на правопорушника може застосовуватися при порушенні послідовності технологічних процесів у землеробстві, умов і режиму виконання агротехнічних заходів, вимог щодо збереження родючості ґрунтів, а також норм статуту підприємства чи встановлених в ньому правил внутрішнього розпорядку, які не викликали матеріальних збитків. Порушення норм земельного законодавства працівниками підприємств, установ і організацій та їх посадовими особами, внаслідок чого заподіяна матеріальна шкода, тягне за собою покладання матеріальної відповідальності.

Матеріальна відповідальність по суті є продовженням дисциплінарної відповідальності у випадках, коли порушенням трудових обов'язків заподіяна матеріальна шкода. *Матеріальна відповідальність полягає в покладанні на працівників та посадових осіб підприємств, які вчинили винне протиправне діяння, внаслідок якого підприємству заподіяна матеріальна*

шкода чи порушені його майнові інтереси, обов'язку щодо компенсації шкоди в натурі чи відшкодуванні заподіяного збитку. Такими особами можуть бути члени сільськогосподарських підприємств і сільськогосподарських кооперативів, працівники і посадові особи державних та комунальних підприємств, а також сільськогосподарських підприємств, установ і організацій інших форм власності.

Матеріальну відповідальність як різновид юридичної відповідальності у трудовому праві слід відрізнити від майнової відповідальності у цивільному праві. Трудоправа матеріальна відповідальність передбачена для осіб, зайнятих трудовою діяльністю, які заподіяли шкоду під час роботи в результаті невиконання або неналежного виконання своїх трудових обов'язків. Майнова ж відповідальність, згідно з положеннями ст. 6 Цивільного кодексу, застосовується, коли порушені суб'єктивні права конкретної особи, у даному випадку суб'єктивні права землевласників чи землекористувачів. При покладанні матеріальній відповідальності відшкодуванню підлягають лише прямі дійсні збитки, завдані земельним ресурсам, тобто відшкодовуються у дійсному або в обмеженому розмірі. Настання ж несприятливих цивільно-правових майнових наслідків дістає вияв у відшкодуванні як реальних збитків, так і неoderжаних доходів.

Однак застосування трудоправової дисциплінарної та матеріальної відповідальності має певні особливості за складом суб'єктів, заходами впливу, порядком застосування тощо. У зв'язку з цим необхідно розрізнити відповідальність працівників установ і організацій, які є землекористувачами, та відповідальність членів кооперативних та інших колективних підприємств, які є власниками землі. У першому випадку — це робітники та службовці, які не є членами зазначених установ і організацій. Їхні правовідносини щодо виконання своїх трудових обов'язків і дотримання правил внутрішнього розпорядку регулюються нормами трудового законодавства. Тому до таких працівників можуть застосовуватися дисциплінарні чи матеріальні стягнення на підставі й у порядку, встановлених нормами чинного трудового законодавства.

Інакше вирішуються питання про притягнення до дисциплінарної та матеріальної відповідальності членів кооперативних та інших колективних підприємств та їх працівників за трудовими договорами. Згідно зі статутами таких підприємств притягнення до дисциплінарної чи матеріальної відповідальності членів кооперативів й осіб, які працюють в них за трудовими договора-

ми, вирішується правлінням або загальними зборами (зборами уповноважених) кооперативу чи підприємства. Отже, у подібних випадках дисциплінарна та матеріальна відповідальність, що застосовується на підставі статутів підприємств та норм трудового законодавства, носить внутрішній характер, тобто обмежений внутрішніми межами підприємства.

Об'єктом дисциплінарних та матеріальних правопорушень у сфері дії земельного законодавства є земельний лад і встановлений земельний правопорядок. Порушення працівниками або посадовими особами своїх трудових обов'язків, без заподіяння матеріальної шкоди, може викликати застосування заходів дисциплінарної відповідальності. Ними за ст. 147 КЗпПУ є одна з наступних мір дисциплінарного впливу: догана або звільнення. Вони застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду) даного працівника та за дотриманням вимог трудового законодавства. Працівники, які займають виборні посади, можуть бути звільнені тільки за рішенням органу, який їх обрав, і лише з підстав, передбачених законодавством.

Якщо вчиненням правопорушенням заподіяна матеріальна шкода земельним ресурсам, наприклад, сільськогосподарським чи лісогосподарським угіддям, землям природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, то може наставати матеріальна відповідальність за нормами трудового законодавства. Трудоправа матеріальна відповідальність передбачена у главі IX КЗпПУ «Гарантії при покладенні на робітників матеріальної відповідальності за збитки, заподіяні підприємству, установі, організації». За нормами вказаної глави КЗпПУ матеріальна відповідальність може застосовуватися: в обмеженому розмірі (ст. ст. 132 та 133 — у розмірі прямої дійсної шкоди, але не більше середнього місячного заробітку працівника); у повному розмірі (ст. 134 — у розмірі заподіяної шкоди без обмежень); у підвищеному розмірі (ст. 135 — коли фактичний розмір заподіяної шкоди перевищує її номінальний розмір).

Для застосування кожного різновиду матеріальної відповідальності у трудовому законодавстві передбачені певні умови та визначений порядок їх покладання на працівників. Проте у судовій практиці не часто зустрічаються випадки застосування зазначених різновидів матеріальної відповідальності за земельні правопорушення. Це пояснюється складнощами врахування специфічних ознак для їх застосування за порушення земельного

законодавства та відсутністю практичного досвіду притягнення до матеріальної відповідальності за такі правопорушення.

Варто зазначити, що у випадках порушення трудових обов'язків працівниками організацій або членами сільськогосподарських кооперативів може наставати дисциплінарна чи матеріальна відповідальність відповідно до норм як трудового, так і аграрного законодавства. При скоєнні порушень земельного законодавства, непов'язаних з виконанням трудових обов'язків, органи державного контролю за використанням та охороною земель вправі припиняти незаконні дії та вимагати дотримання вимог земельного законодавства, що слід віднести до спеціальних заходів впливу за порушення вимог земельного законодавства.

20.6. Застосування спеціальних видів впливу за порушення земельного законодавства

Відомо, що у чинному земельному законодавстві закріплена низка заходів відповідного впливу на поведінку порушників вимог земельно-правових норм. Вони передбачені у Земельному кодексі України, а саме: у ст. 144 — щодо складання державним інспектором з охорони довкілля протоколу про правопорушення та видання вказівки про усунення допущеного порушення у 30-денний строк; у ст. 210 — стосовно визнання недійсності угод щодо земельних ділянок та інших норм кодифікованого земельного закону.

Такі заходи впливу за неправомірну поведінку передбачені й у спеціальних земельних законах, зокрема; у ст. 45 Закону України «Про охорону земель» щодо обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій у разі виявлення фактів забруднення ґрунтів небезпечними речовинами; у ст. 10 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» щодо надання уповноваженими органами та їх посадовими особами обов'язкових для виконання вказівок (приписів) землевласникам і землекористувачам з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про їх охорону; у ст. ст. 27 та 28 Закону України «Про землеустрій» щодо договірної відповідальності замовників та розробників документації із землеустрою; у ст. 24 Закону України «Про державну експертизу землевпорядної документації» щодо поновлення порушених прав

експерта державної експертизи; у ст. 39 Закону України «Про Державний земельний кадастр» щодо відшкодування шкоди, заподіяної кадастровим реєстратором фізичним чи юридичним особам під час виконання своїх обов'язків, та інших актах земельного законодавства.

Наведені правові заходи впливу на поведінку порушників земельного законодавства у наукових дослідженнях послужили основою для виділення окремого виду юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства. Втім у правовій літературі відсутня єдність щодо найменування цього виду відповідальності. Одні автори називають її спеціальною земельно-правовою відповідальністю¹, а інші — спеціальним видом юридичної відповідальності².

Обґрунтування спеціальної земельно-правової відповідальності за допущені земельні правопорушення аргументується наступним: земля як об'єкт природи має певну специфіку, відмінну від інших об'єктів матеріального світу, тому застосування загальної цивільно-правової відповідальності є недостатнім для забезпечення належного правового режиму її використання та охорони; основною метою законодавчого закріплення та практичного застосування спеціальних земельно-правових заходів є відновлення попереднього стану у земельних відносинах; спеціальні міри відповідальності проявляються не стільки у настанні несприятливих наслідків, скільки у відшкодуванні витрат, завданих незаконним використанням земельних ресурсів.

В якості прикладу існування спеціальної земельно-правової відповідальності найчастіше посилаються на застосування встановлених мір відповідальності за самовільне зайняття і самовільну обробку земельних ділянок. Проте за самовільне зайняття земельної ділянки передбачена кримінальна відповідальність у ст. 197-1 Кримінального кодексу України та адміністративна відповідальність, що настає відповідно до ст. 53-1 КУпАП. Проте, поряд із застосуванням кримінальної чи адміністративної відповідальності, пропонуються земельно-правові міри відповідальності.

На думку окремих науковців, земельно-правові заходи впливу на правопорушників за своєю правовою природою, цілями застосування, умовами та порядком притягнення до відповідаль-

¹ Ерофеев Б. В. Земельное право России: учебник / отв. ред. Н. И. Краснов. Изд. 9-е, перераб. Москва: Юрайт-Издат, 2004. С. 293—294.

² Земельное право: учеб. для вузов / отв. ред. С. А. Боголюбов. Изд. 2-е, перераб. и доп. Москва, 2008. С. 113.

ності відрізняються від адміністративної відповідальності наступними ознаками: об'єктом земельного правопорушення виступають суб'єктивні права і законні інтереси власників землі та землекористувачів, а об'єктом адміністративного правопорушення є встановлений порядок використання й охорони земель; застосування заходів адміністративної відповідальності за самовільне заняття земельної ділянки само по собі не вирішує питання про повернення ділянки землі законному власнику чи користувачу, а покладення мір впливу не звільняє правопорушника від застосування до нього земельно-правових заходів; земельно-правова відповідальність передбачає систему дій, спрямованих на приведення земельної ділянки у придатний стан для використання за призначенням (знос будинків, будівель і споруджень, відновлення межових знаків тощо), що здійснюються самими винними особами чи за їхній рахунок, а адміністративна відповідальність передбачає стягнення штрафу або інші міри впливу, які безпосередньо не впливають на стан земельної ділянки; земельно-правова відповідальність може застосовуватися виключно у судовому порядку в межах строків позовної давності, якщо особа добровільно не поверне самовільно зайняту ділянку і не вживе заходів щодо реалізації вимог ст. 212 Земельного кодексу, а адміністративна відповідальність може застосовуватися уповноваженими органами в межах строків, встановлених ст. 38 КУпАП.

На наш погляд, закріплення і застосування заходів спеціального (земельно-правового) впливу на порушників земельного законодавства у певній мірі доповнює заходи існуючих видів юридичної відповідальності, що спрямовані на забезпечення раціонального використання й ефективну охорону земельних ресурсів країни, а також здійснення захисту суб'єктивних прав і законних інтересів землевласників і землекористувачів. Проте зводити сукупність земельно-правових заходів впливу на порушників норм земельного законодавства до рівня самостійного виду спеціальної (земельно-правової) юридичної відповідальності у даний час не можна визнати виправданим. На нашу думку, це навряд чи буде слугувати посиленню та вдосконаленню існуючих видів юридичної відповідальності за земельні правопорушення. Інший погляд на цю проблему є науково мало обґрунтованим і практично невиправданим на сучасному етапі розвитку вітчизняного земельного законодавства і права.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Гавриш Наталія Степанівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Годованюк Андрій Йосипович, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Григор'єва Христина Антонівна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Заверюха Марина Михайлівна, кандидат юридичних наук, викладач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Каракаш Ілля Іванович (керівник), кандидат юридичних наук, професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Караханян Карина Мартинівна, кандидат юридичних наук, викладач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Наконечний Андрій Богданович, кандидат юридичних наук, викладач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Платонова Євгенія Олегівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Сидор Вікторія Дмитрівна, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія»

Степська Олена Володимирівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Харитоновна Тетяна Євгенівна, доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Черемнова Антоніна Іванівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Чумаченко Інна Євгенівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Юрескул Вікторія Олександрівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Вступ	3

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ 1. ПРЕДМЕТ І СИСТЕМА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

1.1. Предмет земельного права	7
1.2. Методи регулювання земельних відносин	13
1.3. Основні принципи земельного права	16
1.4. Система земельного права	28
1.5. Співвідношення земельного права з суміжними галузями права	32

Розділ 2. ДЖЕРЕЛА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

2.1. Поняття і класифікація джерел земельного права	40
2.2. Конституційні основи земельного права та їх значення для розвитку земельного законодавства	44
2.3. Закони як визначальні джерела земельного права	49
2.4. Підзаконні нормативно-правові акти у якості джерел земельного права	55
2.5. Нормативні акти місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування	60
2.6. Роль і значення судової практики щодо регулювання сучасних земельних відносин	64
2.7. Міжнародно-правові акти та міжнародні договори як джерела земельного права	68

Розділ 3. ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ТА ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

3.1. Система представницьких та виконавчих органів управління у галузі земельних відносин	76
3.2. Повноваження Верховної Ради України в галузі земельних відносин	78
3.3. Повноваження Кабінету Міністрів України у галузі земельних відносин	81
3.4. Повноваження центральних органів виконавчої влади спеціальної компетенції у галузі земельних відносин	84
3.5. Повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим у галузі земельних відносин	89
3.6. Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим у галузі земельних відносин	91
3.7. Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин	94
3.8. Повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин	97

Розділ 4. ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ

4.1. Основні ознаки і визначення поняття права власності на землю.....	100
4.2. Земля як об'єкт права власності.....	105
4.3. Суб'єкти права власності на землю.....	110
4.4. Право приватної власності на землю.....	114
4.5. Право комунальної власності на землю.....	120
4.6. Право державної власності на землю.....	124
4.7. Право власності на землю іноземних громадян, іноземних юридичних осіб та іноземних держав.....	128
4.8. Право спільної власності на землю.....	132
4.9. Зміст права власності на землю.....	138
4.10. Основні права й обов'язки власників земельних ділянок.....	145

Розділ 5. ПРАВО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ТА ЙОГО ОСНОВНІ ВИДИ

5.1. Поняття та основні види права землекористування.....	148
5.2. Право постійного землекористування.....	152
5.3. Право орендного землекористування.....	155
5.4. Земельний сервітут як вид користування чужою земельною ділянкою.....	159
5.5. Особливості користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) і забудови (суперфіції).....	164

Розділ 6. НАБУТТЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ ФІЗИЧНИМИ ТА ЮРИДИЧНИМИ ОСОБАМИ

6.1. Підстави і умови набуття прав на землю із земель державної та комунальної власності.....	173
6.2. Продаж земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах.....	181
6.3. Набуття права власності на земельні ділянки на підставі цивільно-правових угод.....	190
6.4. Інші підстави набуття права власності на земельні ділянки (застава, спадкування тощо).....	197
6.5. Виникнення прав на земельні ділянки та їх державна реєстрація.....	202

Розділ 7. ПРИПИНЕННЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

7.1. Загальні підстави припинення права власності на землю та права користування земельною ділянкою.....	206
7.2. Способи і порядок припинення права власності на землю та права користування земельною ділянкою.....	210
7.3. Застосування спеціальних підстав припинення права власності на землю.....	216
7.4. Особливості переходу права власності на земельні ділянки, що перебувають у користуванні.....	223
7.5. Порядок погодження вилучення та викупу земельних ділянок.....	227

Розділ 8. ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

8.1. Сутність і види гарантій захисту й охорони прав на землю.....	231
8.2. Способи захисту прав на земельні ділянки за земельним та цивільним законодавством.....	234
8.3. Відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам як гарантія захисту прав на земельні ділянки	240
8.4. Умови і порядок відшкодування збитків землевласникам та землекористувачам.....	246
8.5. Розгляд і вирішення земельних спорів як юридична гарантія захисту прав на землю.....	249
8.6. Уповноважені органи та їх компетенція щодо розгляду і вирішення земельних спорів.....	251

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ 9. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

9.1. Землі сільськогосподарського призначення як об'єкт правового регулювання.....	264
9.2. Правовий режим земель сільськогосподарського призначення.....	267
9.3. Підстави набуття прав на землі сільськогосподарського призначення	269
9.4. Особливості правового регулювання використання та охорони земель сільськогосподарського призначення	274
9.5. Права й обов'язки сільськогосподарських землевласників та землекористувачів	277

Розділ 10. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ

10.1. Поняття і склад земель житлової та громадської забудови.....	280
10.2. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови.....	284
10.3. Правові вимоги щодо використання земельних ділянок для житлового, господарського і гаражного будівництва	288
10.4. Особливості використання земельних ділянок державного та комунального житлового фонду.....	293

Розділ 11. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ ТА ІНШОГО ПРИРОДООХОРОННОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

11.1. Поняття і склад земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення.....	298
11.2. Загальні ознаки правового режиму земель природно-заповідного фонду	299
11.3. Особливості правового режиму земель, зайнятих окремими об'єктами природно-заповідного фонду	306
11.4. Правовий режим земельних ділянок та природних об'єктів, що мають особливу наукову цінність.....	322

Розділ 12. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ОЗДОРОВЧОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

12.1. Поняття і склад земель оздоровчого призначення	325
12.2. Особливості надання земель оздоровчого призначення.....	330
12.3. Умови і порядок використання земель оздоровчого призначення	335
12.4. Правовий режим округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони земель оздоровчого призначення	339

Розділ 13. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

13.1. Поняття і склад земель рекреаційного призначення.....	343
13.2. Загальний правовий режим земель рекреаційного призначення.....	349
13.3. Спеціальні правові режими земель рекреаційного призначення.....	355
13.4. Особливості правового режиму земель рекреаційного призначення у межах населених пунктів	370
13.5. Специфіка правового режиму земель вільних економічних зон туристсько-рекреаційного типу	379

Розділ 14. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

14.1. Поняття і склад земель історико-культурного призначення	383
14.2. Загальний правовий режим земель історико-культурного призначення	388
14.3. Спеціальні правові режими земель історико-культурного призначення	397
14.4. Правовий режим охоронних зон пам'яток культури	405

Розділ 15. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

15.1. Поняття й особливості правового режиму земель лісогосподарського призначення	409
15.2. Правове регулювання використання земель лісогосподарського призначення	416
15.3. Використання земель лісогосподарського призначення на засадах права власності.....	421
15.4. Правові засади загального та спеціального використання лісових ресурсів на землях лісогосподарського призначення	427

Розділ 16. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДУ

16.1. Поняття і склад земель водного фонду	434
16.2. Правове регулювання використання земель водного фонду.....	437
16.3. Особливості правового режиму прибережних захисних смуг, смуг відведення і берегових смуг водних шляхів	442
16.4. Правовий режим територій та зон санітарної охорони водних об'єктів	446

Розділ 17. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ПРОМИСЛОВОСТІ, ТРАНСПОРТУ, ЗВ'ЯЗКУ, ЕНЕРГЕТИКИ, ОБОРОНИ ТА ІНШОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

17.1. Характерні ознаки правового режиму земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.....	452
17.2. Правовий режим земель промисловості	455
17.3. Правове регулювання використання земель транспорту.....	460
17.4. Правовий режим земель енергетичної системи та електрозв'язку.....	470
17.5. Правовий режим земель, наданих для потреб оборони та іншого призначення	474

Розділ 18. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

18.1. Поняття і зміст правової охорони земельних ресурсів	477
18.2. Правова охорона ґрунтів	487
18.3. Правовий режим екологічно уражених земель	496
18.4. Правові вимоги щодо консервації земель	500
18.5. Правова охорона особливо цінних земель	503

Розділ 19. ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

19.1. Поняття та види управління у галузі використання та охорони земель	514
19.2. Система органів управління у галузі використання та охорони земель та їх основні функції.....	518
19.3. Правові засади здійснення землеустрою: поняття, завдання та зміст землеустрою	523
19.4. Правове забезпечення моніторингу земель	528
19.5. Правове регулювання ведення державного земельного кадастру	532
19.6. Правове регулювання контролю за використанням та охороною земель	537

Розділ 20. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

20.1. Поняття і функції юридичної відповідальності за земельні правопорушення та його склад.....	543
20.2. Земельне правопорушення як підстава для застосування юридичної відповідальності	546
20.3. Кримінальна та адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства	549
20.4. Цивільна відповідальність за земельні правопорушення	566
20.5. Допустимість застосування дисциплінарної та матеріальної відповідальності за земельні правопорушення	573
20.6. Застосування спеціальних видів впливу за порушення земельного законодавства	577

Авторський колектив	580

Земельне право України : навчальний посібник / [І. І. Каракаш,
3-511 В. Д. Сидор, Т. Є. Харитоновна та ін.] ; за ред. І. І. Каракаша
і Т. Є. Харитоновної. — Вид. 2-ге, переробл. і допов. — Одеса :
Юридична література, 2017. — 588 с.
ISBN 978—966—419—306—8.

У другому виданні навчального посібника «Земельне право України» розглянуті актуальні питання правового забезпечення земельної реформи в Україні, набуття і реалізації громадянами й юридичними особами права власності на землю та права користування земельними ділянками, підстав й умов користування чужою земельною ділянкою (земельного сервітуту, емфітевзису і суперфіцію), придбання земельних ділянок на підставі цивільно-правових угод та їх продажу на конкурентних засадах, юридичного оформлення та реєстрації земельних ділянок, застосування загальних умов і спеціальних підстав припинення прав на земельні ділянки, а також викладені гарантії захисту й охорони прав фізичних і юридичних осіб та застосування юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства.

Навчальний посібник розрахований на студентів вищих юридичних навчальних закладів, у яких відбувається підготовка бакалаврів, спеціалістів і магістрів, може використовуватися викладачами аграрних, економічних та землепорядних навчальних закладів, а також буде корисним для широкого кола читачів, які цікавляться сучасним земельним законодавством і правом України.

УДК 349.41(477)(075.8)

Навчальне видання

**КАРАКАШ Ілля Іванович,
СИДОР Вікторія Дмитрівна,
ХАРИТОНОВА Тетяна Євгенівна та ін.**

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Навчальний посібник

*За редакцією
І. І. Каракаша і Т. Є. Харитонової*

Видання друге,
перероблене і доповнене

Редактор-коректор *Н. І. Крилова*
Технічний редактор *Т. В. Іванова*

Формат 60х84/16. Ум. друк. арк. 34,18.
Тираж 300 прим. Зам. № 101 (18).

Видавництво і друкарня «Юридична література»
65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 7. Тел.: 777-48-79
Свідцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4284 від 23.03.2012 р.