

Використання земель для містобудівних потреб: теоретичні та практичні проблеми

Монографію присвячено комплексному дослідженню теоретичних та практичних проблем використання земель для містобудівних потреб.

В роботі здійснено аналіз загальнотеоретичних основ правового регулювання використання земель для містобудівних потреб, детально розкриті правові засади використання земель для потреб містобудування, з'ясована специфіка здійснення прав на землю для містобудівних потреб в публічно-правовому та приватно-правовому аспектах.

На підставі проведеного дослідження розроблено пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства.

Видання розраховане на широке коло науковців і практичних працівників, викладачів, аспірантів, а також інших читачів, які цікавляться сучасними проблемами розвитку науки аграрного, земельного й екологічного права.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	5
--	----------

ВСТУП	7
--------------------	----------

РОЗДІЛ 1.

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ МІСТОБУДІВНИХ ПОТРЕБ	9
---	----------

1.1. Містобудування як правова категорія: наукове та законодавче визначення	9
1.2. Правове регулювання відносин у сфері використання земель для містобудівних потреб: аналітичний огляд наукових джерел	28
1.3. Генеза правового забезпечення використання земель для містобудівних потреб	61
1.4. Концепція містобудівного права України: проблеми та перспективи	94

РОЗДІЛ 2.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ, ПРИЗНАЧЕНИХ ДЛЯ МІСТОБУДІВНИХ ПОТРЕБ	124
---	------------

2.1. Просторова основа містобудування: проблеми юридичного визначення	124
2.2. Конституційні засади права власності на землі, призначені для містобудівних потреб	181
2.3. Формування земельних ділянок для містобудівних потреб	202

2.4. Територіальне планування використання земель для містобудівних потреб	228
---	-----

РОЗДІЛ 3.

ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

ДЛЯ МІСТОБУДІВНИХ ПОТРЕБ:

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ	265
---	------------

3.1. Загальна характеристика публічно-правових аспектів здійснення прав на землю для містобудівних потреб	265
3.2. Безоплатна приватизація земельних ділянок для містобудівних потреб	276
3.3. Адміністративний договір як джерело регулювання правовідносин із використання земельних ділянок для містобудівних потреб	292
3.4. Вирішення (врегулювання) спорів щодо здійснення прав на земельні ділянки для містобудівних потреб	317

РОЗДІЛ 4.

ПРИВАТНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ

ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК У МІСТОБУДУВАННІ	336
---	------------

4.1. Земельна ділянка як об'єкт нерухомості: приватно-правове визначення	336
4.2. Особливості використання земельних ділянок для містобудівних потреб на окремих правових титулах	373

ВИСНОВКИ	443
---------------------------	------------

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	450
---	------------

ВСТУП

Хаотична забудова українських міст, прибережних захисних смуг навколо водойм, нехтування вимогами щодо раціонального використання та охорони земель та інших об'єктів навколишнього природного середовища набули загрозливих масштабів.

У містах Києві, Одесі, Харкові та інших великих центрах громадської, промислової та торговельної активності нераціональна забудова земель приймає загрозливих масштабів. Як приклад можна навести ситуацію з розміщенням багатопверхових житлових будинків у межах Гагарінського плато в Одесі, що, на думку фахівців, вже загрожує техногенною та екологічною катастрофою.

Безоплатна приватизація земельних ділянок для забудови на засадах їх непрозорого корупційного розподілу призвела до обмеження права загального природокористування (землекористування) громадян, які фактично позбавлялись доступу до водних об'єктів та пляжної зони.

Забудова земель сільськогосподарського призначення, земель водного та природно-заповідного фонду, історико-культурного призначення без належної прогнозованої та планової основи веде до негативних екологічних наслідків.

Містобудування – це сфера людської життєдіяльності, де надмірна жорсткість законодавчих положень не завжди є виправданою, а двозначність вимог нормативно-правових та нормативних актів нерідко тлумачиться на користь недобропорядного забудовника чи корумпованої посадової особи.

З іншого боку, відмова від імперативного регулювання містобудівних відносин може спровокувати свавілля з боку інвесторів та забудовників, які не зацікавлені в раціональному використанні земель для розміщення комерційних, житлових та виробничих об'єктів, а переслідують лише мету заробітку протягом максимально стислих строків.

Тому надзвичайно важливо віднайти баланс між публічно-правовим та приватно-правовим регулюванням відносин із використання земель для містобудівних потреб, що дозволить суттєво поліпшити інвестиційний клімат у будівельній галузі, а відтак – покращити економічну ситуацію у країні за умови додержання екологічних вимог.

Застарілі підзаконні та нормативні акти потребують заміни, стандарти – уніфікації за європейськими вимогами, що є передумовою майбутньої європейської інтеграції.

Непрозорі та нестабільні «правила гри» на земельному та містобудівному ринках відштовхують зарубіжних інвесторів, спотворюють відсутність збалансованого врахування державних, громадських та приватних інтересів.

Тому дослідження теоретичних та практичних проблем використання земель для містобудівних потреб є надзвичайно актуальним та потребує аналізу на рівні запропонованого монографічного дослідження.

Висловлюю щиро вдячність рецензентам: доктору юридичних наук, академіку АПрН України, професору Шульзі Михайлу Васильовичу, доктору юридичних наук, професору Мірошниченку Анатолію Миколайовичу, доктору юридичних наук, доценту Костяшкіну Івану Олександровичу.

Окрема подяка моєму науковому консультанту – доктору юридичних наук, завідувачу кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія», доценту Харитоновій Тетяні Євгенівні за цінні поради і рекомендації щодо системного втілення у життя думок автора у процесі написання цієї роботи.

Артем Ріпенко

РОЗДІЛ 1.

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ МІСТОБУДІВНИХ ПОТРЕБ

1.1. Містобудування як правова категорія: наукове та законодавче визначення

Розкрити зміст поняття «містобудування» («місто будування»), на перший погляд, зовсім неважко. Буквально це – будівництво міст. Проте таке розуміння не відбиває повністю змісту даного поняття¹, різні аспекти та визначення якого будуть надалі висвітлені.

Містобудування, як діяльність людини, охоплює не тільки будівництво та не лише в містах. На даний час завдання, що вирішуються містобудівними засобами, розширилися до організації просторів, що включають цілі групи населених місць (пунктів), а також міжселенні території. Містобудування вдосконалює систему розселення в масштабі всієї країни, забезпечує формування групових систем населених місць тощо. Більш того, зміст, що вкладається в зазначене поняття, трансформується разом із розвитком суспільства².

Містобудівне планування територій виходить на перші місця в регламентації цих питань, впливаючи на визначення правового режиму земель. Містобудування є комплексною складною системою, міждисциплінарним явищем. В основі

¹ Хоча в радянській правовій доктрині можна було зустріти погляди, згідно з якими містобудівними засобами організовуються лише території поселень та, частково, приміських (прилеглих) зон. Сьогодні це не відображає реальної сутності містобудування, що здійснюється в межах усієї території держави.

² Степаненко А., Манцевич Ю. Проблеми регулювання розвитку територій засобами містобудування в нових соціально-економічних умовах. Регіональна економіка. 2002. № 4. С. 100.

містобудування знаходяться три найважливіші соціальні фактори: 1) праця; 2) побут; 3) відпочинок населення.

Тому основними завданнями містобудування є: 1) створення найбільш сприятливого матеріального середовища для трудової діяльності населення; 2) вирішення житлової проблеми і створення системи масового обслуговування населення; 3) будівництво закладів, що забезпечують відпочинок, лікування і оздоровлення населення.

Життєве середовище, що створюється містобудівними засобами, складається із трьох «середовищних» компонентів: 1) природного, представленого екосистемою: земля, повітря, рослини та тварини тощо; 2) соціального – середовище спільної діяльності людей; 3) техногенного – промисловість, житло, транспорт тощо. У містобудуванні всі ці компоненти взаємодіють між собою та реалізуються містобудівними засобами.

Можна стверджувати, що містобудування є цілісною системою, що складається з підсистем: природи, економіки (основні фонди), соціально-функціональних зв'язків, екології, історико-культурної спадщини³.

Інакше кажучи, містобудування – це багатогранна діяльність, спрямована на комплексну організацію матеріально-просторового середовища суспільної життєдіяльності⁴.

Важливою ознакою містобудування є те, що воно покликане вирішувати проблеми пошуку шляхів раціонального використання природних ресурсів, екологізації навколишнього середовища, створення ландшафтів тощо.

Містобудування спрямоване на вирішення різноманітних завдань теоретичного та практичного характеру. Зокрема, ними є: 1) прогнозування розвитку населених пунктів та інших територій; 2) планування, забудова та інше використання територій; 3) проектування, будівництво різноманітних окремих об'єктів;

³ Куць Є. С., Куць С. В. Урбанізовані території: методологія та практика планування і управління: моногр. / В. о. НДІП містобудування. Київ : НДІП містобудування, 2002. 252 с.

⁴ Поплавська Т. Л. Економіко-правові аспекти містобудівництва та землевпорядкування в сучасних умовах. *Економіка і право*. 2001. № 1. С. 26–34.

4) реконструкція історичних населених пунктів із збереженням традиційного характеру середовища, реставрація та реабілітація об'єктів культурної спадщини; 5) створення інженерної та транспортної інфраструктури, а також благоустрій територій. Воно вирішує комплекс соціально-функціональних, санітарно-гігієнічних, техніко-економічних, архітектурно-композиційних завдань, поєднує пов'язане з реконструкцією та будівництвом населених пунктів законодавче регулювання, планування, інженерне й архітектурно-планувальне проектування, організацію та проведення будівельних робіт.

Зміст містобудування завжди визначається соціальним та політичним ладом, рівнем розвитку виробничих сил, науки, техніки і культури, а також природно-кліматичними умовами та національними особливостями певної країни.

З наукової точки зору містобудування – це теорія та практика планування і забудови територій. **Планування** – це організація територій, що передбачає розміщення функціонально пов'язаних елементів. **Забудова** – це безпосереднє здійснення будівництва в установленому порядку⁵. Разом вони мають забезпечити створення сприятливого середовища життєдіяльності населення.

Розширене та дещо розмите визначення поняття містобудування міститься у ст. 1 ЗУ «Про основи містобудування», де **містобудування (містобудівна діяльність)** – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, яка охоплює прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів із збереженням традиційного характеру середовища,

⁵ Базезин В. П. Правовой режим земель городской застройки. Москва: Госюриздат, 1963. С. 74–75.

реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури⁶.

Здається, такому широкому та не дуже чіткому визначенню взагалі не місце в законі. Поняття містобудування якщо й потребує визначення, то воно має бути розкрите на доктринальному рівні. Включаючи до визначення фразу «*інше використання територій*», законодавець нівелює зміст цього визначення. Адже призначення будь-яких визначень – відмежувати одне явище (феномен) від інших⁷.

Отже, містобудування можна визначати як діяльність різних суб'єктів зі створення та підтримання повноцінного **життєвого середовища**. Завданням містобудування в найбільш глобальному сенсі є організація життя людини та суспільства у часі та просторі⁸. ЗУ «Про основи містобудування» розкриває терміни «містобудування» та «містобудівна діяльність» як синоніми. Треба зазначити, що у спеціальній літературі обстоюються й погляди, згідно з якими поняття містобудування та містобудівної діяльності не ототожнюються, проте є тісно пов'язаними⁹. Містобудівна діяльність розглядається як практична сторона «містобудування». При цьому в останнього багатогранного поняття є дійсно величезна кількість визначень – від системи правових норм до різновиду мистецтва¹⁰. Проте в контексті обраної теми дослідження будемо надалі використовувати терміни «містобудування» та «містобудівна діяльність» як синоніми, вважаючи, що з точки зору земельного права їх розмежування є недоречним, адже не досліджується в межах предмету даної наукової галузі.

⁶ Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.

⁷ Як зазначали римські юристи, у будь-яких визначеннях криється небезпека. Детальніше щодо юридичних термінів та категорій див.: Бергель Ж.-Л. *Общая теория права* / под общ. ред. Даниленко В. И.; пер. с фр. Чуршукowa Г. В. Москва: Nota Bene, 2000. 575 с.

⁸ Яковлев А. В. К методологии градостроительных исследований. *Градостроительство: теория и практика*: межвуз. сб. тр. Ленинград: ЛИСИ, 1983. С. 5–10.

⁹ Шепелев В. В. Несовершенство понятия «градостроительная деятельность», закрепленного в Градостроительном кодексе Российской Федерации. *Вестник Пермского университета*. 2009. № 1 (3). С. 144.

¹⁰ Там само. С. 145–147.

За своєю суттю містобудівна діяльність являє собою діяльність різних суб'єктів: органів державної влади, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб щодо: 1) розроблення, узгодження, погодження, затвердження та впровадження відповідної документації (планувальної, проектної); 2) створення матеріальних об'єктів (об'єктів будівництва), що матимуть певний правовий режим, наприклад, правовий режим нерухомої речі, а також їхнього ремонту та реконструкції. При цьому обидва види цієї діяльності мають сенс лише в комплексі, тому саме так і розумітимемо містобудівну діяльність у контексті нашого дослідження. Здійснюються права на землі та окремі земельні ділянки під час створення та зміни об'єктів будівництва, водночас об'єктом діяльності із планування є землі та земельні ділянки, тобто здійснюється процес управління землями.

Іншим дискусійним питанням є визначення змісту поняття «будівництво» та його відмежування від поняття містобудування (містобудівна діяльність).

Як відмічає О.В. Стукаленко, у вітчизняній науковій літературі можливо відзначити декілька основних підходів до даного питання.

Перший підхід передбачає ототожнення категорій «будівництво» та «містобудування». Другий підхід закріплює тезу, що дефініція «будівництво» та «містобудування» відрізняються: «містобудівна діяльність» більш широке поняття, ніж «будівництво» (у цілому такий підхід втілено в ЗУ «Про основи містобудування»). При цьому, як вказує О.О. Квасніцька, поняття «містобудування» включає поняття «будівельна діяльність», але будівельна діяльність може бути представлена як різновид господарської діяльності, змістом якої є сукупність практичних дій суб'єктів господарювання й інших учасників господарських відносин, спрямованих на створення (спорудження) об'єктів (продукції) будівництва, поєднуючи при цьому організаційно-економічні, техніко-економічні складові частини.

Бачення будівельної діяльності як різновиду господарської діяльності, що складається з відповідних складових елементів,

дає змогу зрозуміти сутність даної правової категорії, уніфікувати навчальні програми та відповідну літературу господарського спрямування, певною мірою побудувати узгоджену термінологію¹¹. Треба відзначити, що такий «господарський» підхід до визначення понять «будівництво» та «містобудування» в цілому виходить за межі нашого дослідження. Адже під час набуття прав на земельні ділянки їхнє використання для містобудівних потреб зазвичай залишається поза увагою, наприклад, щодо умов поставки будівельних матеріалів відповідної якості тощо.

Згідно із третім підходом категорія «будівництво» чи «будівельна діяльність» включає поняття «містобудування». На наш погляд, зміст даних понять доречно розкривати в певних нормативно-правових актах саме у відповідному контексті, щоб не припускатись плутанини.

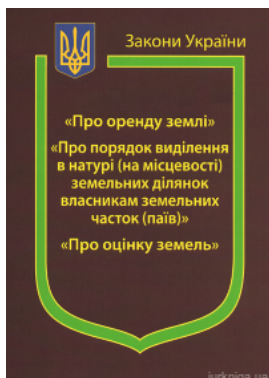
Містобудування (містобудівна діяльність) – це діяльність відповідних суб'єктів¹² щодо організації матеріально-просторового середовища життєдіяльності людей шляхом планування територій, проектування та розміщення об'єктів будівництва, їхньої реконструкції та капітального ремонту, а також здійснення благоустрою територій.

Під **об'єктами будівництва слід розуміти** будинки, будівлі та споруди будь-якого призначення, в тому числі елементи благоустрою, їхні комплекси, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури. Детальніше особливості правового положення кожного із цих об'єктів будівництва буде розглянуто нами у відповідних підрозділах монографії. Із запропонованого визначення нами було свідомо виключено ознаку «комплексність» та інші подібні характеристики, що часто використовуються в конструкціях нормативно-правових актів. По-перше, така «комплексність» потребує окремого розкриття.

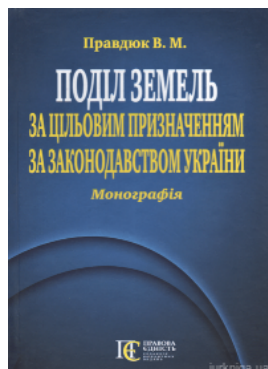
¹¹ Квасніцька О. О. Поняття та критерії об'єктів капітального будівництва відповідно до національного законодавства. *Правове життя сучасної України*: матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16–17 трав. 2013 р.). Одеса: Фенікс, 2013. Т. 2. С. 733–735.

¹² Відповідно до Закону «Про основи містобудування» до таких суб'єктів відносяться: державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадян, об'єднання громадян.

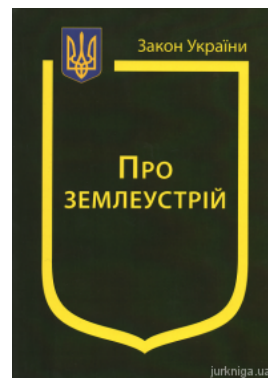
Книги, які можуть вас зацікавити



Закони України "Про оренду землі", "Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)", "Про...



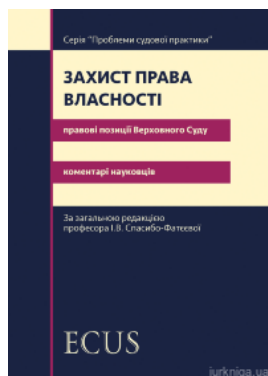
Поділ земель за цільовим призначенням за законодавством України



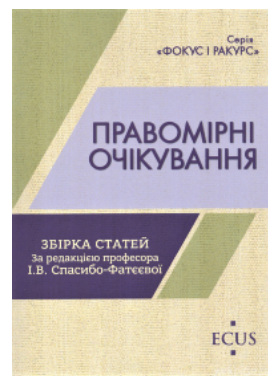
Закон України "Про землеустрій"



Закони України "Про охорону земель", "Про державний контроль за використанням та охороною земель"



Захист права власності. Правові позиції Верховного Суду: коментарі науковців



Правомірні очікування. Збірка статей

Перейти до галузі права
Земельне право



Перейти на сайт →