

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

БАРАБАШ Н. П.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри соціального права
(Львівський національний університет
імені Івана Франка)

УДК 349.4 (477)

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ПРОМИСЛОВОСТІ, ТРАНСПОРТУ, ЗВ'ЯЗКУ, ЕНЕРГЕТИКИ, ОБОРОНИ ТА ІНШОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Статтю присвячено дослідженню принципу цільового використання земель у сучасних умовах розвитку земельних відносин. Проаналізовано доктринальні підходи до тлумачення основного цільового призначення категорії земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Визначено зміст цільового призначення зазначеної категорії земель.

Ключові слова: *цільове використання, цільове призначення, основне цільове призначення, поділ земель, категорія земель, зонування земель, землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.*

Статья посвящена исследованию принципа целевого использования земель в современных условиях развития земельных отношений. Проанализированы доктринальные подходы к толкованию основного целевого назначения категории земель промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения. Определено содержание целевого назначения указанной категории земель.

Ключевые слова: *целевое использование, целевое назначение, основное целевое назначение, деление земель, категория земель, зонирование земель, земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения.*

The article is dedicated to the investigation of the principle of targeted land use in modern conditions of development of land relations. The doctrinal approaches to the interpretation of the main target destination of the category of land for industry, transport, communications, energy, defense and other purposes are analyzed. The content of the target destination of the specified category of land is determined.

Key words: *targeted use, target destination, main target destination, land division, land category, land zoning, land for industry, transport, communications, energy, defense and other purposes.*

Вступ. Одним із принципів земельного права є принцип цільового використання земель. Вітчизняне земельне законодавство виходить із того, що цільовим використанням земельних ділянок є їх використання за тим цільовим призначенням, яке визначене відповідно до чинного земельного законодавства України. Забезпечення цільового використання досягається шляхом поділу земель на категорії та встановлення для кожної земельної ділянки цільового призначення.



Використання земельної ділянки за цільовим призначенням – одна з основних вимог чинного законодавства. Власники земельних ділянок і землекористувачі зобов'язані використовувати належні їм земельні ділянки відповідно до їхнього цільового призначення. Цей обов'язок закріплений у ст. ст. 91, 96 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) [1].

Основою для визначення цільового призначення будь-якої земельної ділянки є її належність до відповідної категорії земель. У ст. 18 ЗК України зазначено, що до земель України належать усі землі в межах її території, зокрема й острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на категорії. Вичерпний перелік категорій земель визначений у ст. 19 цього акта, серед яких і землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони й іншого призначення. Категорії земель мають особливий правовий режим, встановлений як нормами зазначеного кодифікованого акта, так і іншими нормативно-правовими актами земельного законодавства.

Сьогодні дедалі частіше в юридичній літературі порушується питання доцільності й ефективності поділу земель на категорії. Науковці неодноразово звертають увагу на те, що наявний поділ не відповідає вимогам сучасного стану розвитку земельних відносин [2, с. 139–146; 3, с. 42–51, 4, с. 232–234].

На думку В.В. Носіка, українська земельно-правова наука дотепер використовує й оперує поняттями та категоріями радянського земельного права, що призводить до консервації та метафізичного стану правової ідеології принципів, норм та інших складників у системі земельного права України як-от: поділ земель за категоріями відповідно до цільового призначення, абсолютизація принципу цільового використання земель [5, с. 632]. Критикуючи наявний поділ земель на категорії, вчений підкреслює, що ретроспективний аналіз юридичної природи принципу цільового призначення земель показує, що такий поділ земельного фонду був виправданим для радянського земельного ладу. Адже він був заснований на підставі націоналізації земельного фонду, на праві виключної державної власності на землю й на застосуванні адміністративно-командних методів управління у сфері використання землі як засобу виробництва та просторово-операційного базису [6, с. 168]. Він також наголошує на тому, що поділ земель на чітко визначену кількість категорій з особливим правовим режимом для кожної з них створює реальні перешкоди для здійснення громадянами та юридичними особами суб'єктивних земельних прав [6, с. 168–169].

Функціонування цільового призначення земель як одного із ключових інститутів земельного права в сучасних реаліях викриває низку протиріч, що ставлять під сумнів не лише ефективність реалізації його правових норм, але викликають низку нарікань, зумовлених як значним обмеженням прав власників земельних ділянок, так і необґрунтованим розподілом території держави загалом [7, с. 316].

Критикуючи розподіл земель за цільовим призначенням, П.Ф. Кулинич зазначає, що за своєю юридичною природою цільове призначення земельної ділянки передбачає межі його дозволеного використання, тоді як за допомогою зонування встановлюється набір заборонених видів використання ділянок у межах зони, що залишає власникам і користувачам ділянок широкий вибір видів їх використання для задоволення особистих інтересів. Тому цільове призначення земельних ділянок є проявом заборонного способу регулювання земельних відносин, тоді як за зонування території діє принцип «дозволене будь-яке використання землі, яке не заборонено законом» [8, с. 115]. Зазначений підхід підтримується і в роботах інших авторів, зокрема А.М. Мірошніченка, В.В. Носіка, В.М. Правдюка.

У зв'язку із цим у доктрині земельного права України набуває поширення тенденція щодо переходу від принципу цільового використання до принципу планування (зонування) територій. За зонування територій, що широко використовується в планувальній практиці Сполучених Штатів Америки (далі – США), країн Європейського Союзу (далі – ЄС), інших розвинених країн, території (насамперед населених пунктів і прилеглих до них земель) розподіляються на певні зони та підзони. Встановлюються єдині обмеження щодо використання ділянок у межах всієї такої зони (підзони), а не так, як за нині чинним земельним законодавством – кожної ділянки окремо. У разі запровадження «зонінгу» визначаються



як переважні, так і допустимі види використання окремих земельних ділянок у межах відповідних зон, що потребують окремих погоджень з органами влади [9, с. 38].

Дійсно, досвід закордонних країн у галузі правового регулювання планування та забезпечення цільового використання земель є достатньо різноманітним і складався, виходячи з особливостей правової та політичної систем країни, її територіального устрою, може бути успішно застосований для реформування наявної системи забезпечення цільового використання земель в Україні, насамперед для забезпечення формування системи ефективного територіального планування використання земель [10, с. 498]. Водночас імплементація закордонного законодавства має бути максимально обґрунтована і відповідати, передусім, соціально-економічним і правовим реаліям, ефективності правозастосування у відповідному правовому середовищі.

Не акцентуючи уваги в цьому дослідженні на визначеній проблематиці, необхідно зазначити, що заміна одного інституту іншим не дозволить вирішити наявні проблеми у сфері регулювання земельних відносин, оскільки вони спрямовані на вирішення різних завдань. Можливо, що в перспективі зонування земель у межах населених пунктів може розглядатися як альтернатива поділу земель на категорії за цільовим призначенням. Сьогодні розвиток і вдосконалення законодавства, що регулює земельні відносини, доцільно здійснювати шляхом «вбудовуванням» нових елементів, їх послідовного сполучення з раніше напрацьованими і виправданими на практиці елементами колишньої системи містобудування. Подальше вдосконалення законодавства, яке забезпечує реалізацію принципу поділу земель на категорії за цільовим призначенням, було б більш ефективним і менш руйнівним законодавчим рішенням, ніж цілковита заміна категорій земель інститутом зонування земель у межах населених пунктів [11, с. 212].

З огляду на зазначене, актуальність відповідної проблематики не втрачається, а навпаки, у світлі реформування земельних відносин лише зростає. Проблеми поділу земель України на категорії та визначення цільового призначення земельних ділянок є предметом дискусії таких науковців, як В.І. Андрейцев, Д.В. Ковальський, І.О. Костяшкін, П.Ф. Кулинич, Р.І. Марусенко, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, В.М. Правдюк, В.І. Семчик, М.В. Шульга й інших. Незважаючи на певні наукові здобутки у визначеній сфері, комплексного дослідження, пов'язаного з визначенням цільового використання земель деяких категорій, зокрема земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони й іншого призначення, не здійснювалося.

Постановка завдання. Метою статті є визначення змісту цільового призначення категорій земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Результати дослідження. Сьогодні ЗК України не забезпечує правового регулювання використання земель відповідно до їхнього цільового призначення. Підтвердженням цього є: 1) відсутність принципу використання земель за цільовим призначенням у переліку базових принципів земельного законодавства, закріпленому в ст. 5 ЗК України; 2) невизначеність у земельному законодавстві терміна «цільове призначення земельної ділянки»; 3) неточність законодавчого визначення цільового призначення категорій земель.

У правовій літературі поняття «цільове призначення земельних ділянок» пропонується розглядати в широкому й вузькому значеннях. У широкому значенні цільове призначення земельних ділянок відповідної категорії земель необхідно розуміти як основне призначення даної категорії земель [12, с. 151]. Цільове призначення земельної ділянки у вузькому аспекті – це встановлені законодавством і конкретизовані відповідними органами влади допустимі межі використання земельної ділянки особою, у власності чи користуванні якої вона перебуває. Такі допустимі межі позначаються видом використання земельної ділянки в межах певної категорії земель. Саме такі види землекористування потрібно вважати спеціальним цільовим призначенням земельних ділянок [12, с. 152]. У межах цього дослідження пропонується розглядати цільове призначення земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення в широкому значенні.



Основне цільове призначення зазначених земель є важливим і обов'язковим критерієм віднесення земельних ділянок до земель досліджуваної категорії. Наведену ознаку необхідно визнавати єдиною видовою ознакою зазначених земель. Адже лише наявність цієї ознаки дає змогу відрізнити зазначені землі від інших категорій земель [13, с. 22].

Основне цільове призначення категорії земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення визначене в законодавчій дефініції цієї категорії земель. Відповідно до ч. 1 ст. 65 ЗК України, такі землі використовуються для здійснення відповідної діяльності.

Як правильно зазначається в науковій літературі, у загальному розумінні діяльність – це дії людей у певній галузі, робота якоїсь організації, установи тощо. Вказане дозволяє стверджувати, що, наприклад, сільськогосподарське виробництво також охоплюється поняттям «діяльність», однак для сільськогосподарських потреб використовується зовсім інша категорія земель, а саме землі сільськогосподарського призначення. Особливістю ж земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони й іншого призначення є те, що вони призначені для здійснення діяльності, не пов'язаної із сільськогосподарським виробництвом. Тобто землі цієї категорії мають несільськогосподарський характер і використовуються загалом як просторовий базис, а не як засіб виробництва [14, с. 9–11; 15, с. 27–28, 16, с. 7]. Наведене зумовлює уточнення визначеної юридичної ознаки земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення в частині відображення функціонального призначення даної категорії земель.

Усунення недоліків законодавчої дефініції зазначеної категорії земель можливе значною мірою шляхом урахування результатів напрацьовань земельно-правової науки в розкритті досліджуваної юридичної ознаки цих земель. Незважаючи на єдність вчених у тому, що наведена ознака характерна для категорії земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони й іншого призначення, у юридичній літературі висловлюються по суті різні думки щодо розуміння основного цільового призначення цих земель. Аналіз положень земельно-правової науки дозволяє виокремити такі підходи до тлумачення основного цільового призначення зазначеної категорії земель: 1) всі земельні ділянки даної категорії земель мають спеціальне несільськогосподарське призначення. Вони виконують роль просторової (територіальної) бази, місця розташування різноманітних промислових, енергетичних, транспортних, оборонних та інших об'єктів, а природного ресурсу чи заоба виробництва [17, с. 128–129; 18, с. 415; 19, с. 403; 20, с. 195; 21, с. 164; 22, с. 456]; 2) землі цієї категорії надаються для здійснення основної діяльності, а саме: для розміщення й експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель і споруд, під'їзних шляхів, інженерних мереж, адміністративних та інших споруд [23, с. 138]; 3) основним цільовим призначенням розглядуваної категорії земель є їх використання з метою, зумовленою діяльністю розташованих на них об'єктів [24, с. 446].

Для конкретизації терміна, що має ключове значення для даної роботи, можуть комплексно бути використані вищезазначені позиції розуміння основного цільового призначення цих земель із певними уточненнями та зауваженнями. Дійсно, особливістю земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення є те, що вони надаються в користування або передаються у власність певним суб'єктам для здійснення діяльності у відповідній сфері господарювання, або призначені для цих цілей. Використання земель цієї категорії пов'язане в основному з обслуговуванням потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським виробництвом. Вони є просторово-операційним базисом для функціонування різних галузей народного господарства (промисловості, транспорту, зв'язку та ін.), забезпечення оборони державного суверенітету і територіальної цілісності України, використання космічного простору тощо та не є засобом виробництва в сільському чи лісовому господарстві. Крім того, землі цієї категорії використовуються для здійснення відповідної діяльності, яка може забезпечуватися розміщенням та (або) експлуатацією об'єктів і споруд різного господарського призначення. Зважаючи на поділ народного господарства на сфери матеріального і нематеріального виробництва, результатом здійснюваної діяльності в цих сферах є несільськогосподарська продукція та зазвичай надання відповідних послуг.



Потребує додаткової аргументації і позиція тих авторів, що визначають землі досліджуваної категорії, виходячи з їх використання в цілях, обумовлених діяльністю розташованих на них об'єктів. Адже розташування того чи іншого об'єкта є наслідком виділення земельної ділянки і лише в окремих випадках передує йому. Натомість саме можливість здійснення певної діяльності відповідним суб'єктом передбачає виділення таких земель.

Висновки. Проведений аналіз дозволяє запропонувати конкретизоване визначення основного цільового призначення земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення в частині відображення функціонального призначення даної категорії. Земельні ділянки цієї категорії надаються в користування чи передаються у власність установленим порядком юридичним і фізичним особам для використання здебільшого як просторового базису з метою забезпечення оборони, безпеки і територіальної цілісності держави, здійснення діяльності у відповідній сфері господарювання, результатом якої є несільськогосподарська продукція і зазвичай надання відповідних послуг, та яка може забезпечуватися розміщенням і (або) експлуатацією певної інфраструктури, а також призначені для цих цілей. Перспективним напрямом у визначеній сфері дослідження буде встановлення цільового призначення видів земель, які належать до зазначеної категорії земель.

Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768–III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3–4. Ст. 27.
2. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії. 2-ге вид., випр. К.: Знання, 2007. 445 с.
3. Мірошніченко А.М. Проблемні правові питання поділу земель на категорії. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2005. № 12 (50). С. 42–51.
4. Дроваль О.М. Проблеми класифікації земель України за цільовим призначенням. Проблеми законності. 2009. Вип. 105. С. 226–235.
5. Правова доктрина України: у 5 т. / Нац. акад. прав. наук України; редкол.: В.Я. Тацій та ін. Х.: Право, 2013. Т. 4: Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. 848 с.
6. Носік В.В. Право власності на землі Українського народу: монографія. К.: Юрінком-Інтер, 2006. 544 с.
7. Костяшкін І.О. Правове регулювання цільового призначення земель як умови забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні. Університетські наукові записки. 2013. № 3 (47). С. 316–323.
8. Правовая система Украины: история, становление и перспективы: в 5 т. Х.: Право, 2011. Т. 4: Методологические основы развития экологического, земельного, аграрного и хозяйственного права / под общ. ред. Ю.С. Шемшученко. 480 с.
9. Ріпенко А.І., Пашенко О.М. Земельне право України: навч. посібник. К.: ВД «Дакор», 2016. 236 с.
10. Посохова М.М. Досвід країн Європейського Союзу в галузі правового регулювання цільового використання земель і планування територій. Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 58. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. С. 494–499.
11. Ігнатенко І.В. Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів: монографія / за заг. ред. проф. М.В. Шульги. Харків: Видавництво «Фінарт», 2014. 274 с.
12. Кулинич П.Ф. Правові проблеми цільового використання земель сільськогосподарського призначення. Часопис Київського університету права. 2007. № 4. С. 151–157.
13. Барабаш Н.П. Теоретичні аспекти поділу ознак категорії земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Підприємництво, господарство і право. 2015. № 4. С. 18–23.
14. Бондар В.В. Правовий режим земель міжнародних автомобільних транспортних коридорів в Україні: монографія. К.: Видавництво «Юридична думка», 2009. 160 с.



15. Лебедева Т.М. Правовий режим земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства: проблеми та шляхи вирішення: монографія / за ред. М.В. Шульги. Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. 192 с.
16. Терещук В.С. Використання та охорона земель морського транспорту як комплексного об'єкта правового регулювання / за наук. ред. В.І. Гордєєва. Х.: Видавництво «Лідер», 2013. 75 с.
17. Ковтун М.Г. Земельне право: курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. К.: Юмана, 2001. 208 с.
18. Марченко С.І. Поняття, види та функціональне використання й особливості правового режиму земель несільськогосподарського використання. Земельне право: підручник / Г.І. Балюк, Т.О. Коваленко, В.В. Носік та ін.; за ред. В.В. Носіка. К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. С. 413–439.
19. Мірошниченко А.М. Земельне право України: підручник. 3-тє видання, допов. і перероб. К.: Алерта, 2013. 512 с.
20. Ільків Н.В., Гаєцька-Колотило Я.З. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / за ред. В.М. Кравчука. К.: Істина, 2007. 632 с.
21. Пейчев К.П. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. Х.: Фактор, 2011. 472 с.
22. Шульга М.В. Правове регулювання використання земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Земельне право: підручник / М.В. Шульга, Н.О. Багай, В.І. Гордєєв та ін.; за ред. М.В. Шульги. Х.: Право, 2013. С. 454–476.
23. Земельний кодекс України: науково-практичний коментар / А.В. Григоренко, Ю.В. Корнєєв, Т.К. Оверковська та ін.; за заг. ред. В.І. Курило. К.: Центр учбової літератури, 2013. – 536 с.
24. Пащенко О.М. Правове регулювання використання земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Земельне право України: підручник / Г.М. Беженар, Л.О. Бондар, Н.С. Гавриш та ін.; за ред. О.О. Погрібного, І.І. Каракаша. Вид. 2, перероб. і доп. К.: Істина, 2009. С. 446–468.

