

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

У статті висвітлюються проблеми використання земель загального користування населених пунктів на умовах оренди і пропонується щодо користування цими землями укласти адміністративний договір тимчасового платного користування землями публічної (державної та комунальної) власності.

Ключові слова: публічна власність, землі загального користування населених пунктів, договір оренди, тимчасове платне користування землями публічної (державної та комунальної) власності.

В статье освещаются проблемы использования земель общего пользования населенных пунктов на условиях аренды и предлагается для использования этих земель заключать административный договор временного платного пользования землями публичной (государственной и коммунальной) собственности.

Ключевые слова: публичная собственность, земли общего пользования населенных пунктов, договор аренды, временное платное пользование землями публичной (государственной и коммунальной) собственности.

The article explores the problems of using public lands for settlements and rental terms offered to use this land to enter into an administrative agreement for paid use of public lands (state and municipal) property.

Key words: public ownership, public land settlements, lease agreement, paid temporary use of public lands (state and municipal) property.

Постановка проблеми. Одним із найбільш проблемних наразі є питання користування землями публічної власності, зокрема, землями загального користування населених пунктів. У цьому випадку, як слушно зазначає А.І. Ріпенко, припускається конфлікт між приватними інтересами орендаря (користувача) земельної ділянки (який може бути й власником нерухомої будівлі чи споруди) та іншими особами, які мають гарантоване Конституцією України право загального природокористування (у тому числі землекористування) [1].

Огляд останніх досліджень і публікацій. Серед досліджень, що виконані в Україні в галузі земельного права з проблем правового режиму земель загального користування населених пунктів та землекористування слід назвати роботи В.І. Андрейцева, В.Г. Брунь, О.В. Готової, Н.В. Ільницької,

П.Ф. Кулинича, В.Л. Мунтяна, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, Н.І. Титової, Ю.С. Шемшученка та інших.

Мета та завдання дослідження полягає у проведенні аналізу наукових праць та нормативно-правових актів, що регулюють відносини щодо використання земель загального користування населених пунктів.

Основний матеріал. Землями загального користування населених пунктів є землі публічної власності (при цьому слід взяти до уваги погляд Р.Б. Шишки, який, підтримуючи думку В.О. Рибаківа, зазначає, що існує два типи власності: публічна (державна, комунальна і власність народу) та приватна (приватна у власному сенсі) [2, с. 383 – 384].

Варто погодитися з позицією Віллі Зіммерманна (Німеччина), який вважає, що державна політика щодо земель публічної власності має торкатися двох таких ключових питань як класифікація земель та оподаткування. Слабкість політики у цих питаннях є головним підґрунтям вартої осуду практики. Землі публічної власності часто вважаються загальнопоширеним (тобто безкоштовним) природним благом, водночас ці землі дійсно є багатством – з точки зору місцезнаходження, використання та доступності комунікацій – насправді це обмежений і цінний статок [3].

До такого цінного статку належать і землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари).

З'ясовуючи питання досконалості правового регулювання відносин щодо використання земель загального користування населених пунктів доцільно звернутися до досвіду країн СНД щодо виокремлення земель загального користування населених пунктів.

Беручи до уваги законодавство Російської Федерації, земельні ділянки загального користування – це землі зайняті площами, вулицями, проїздами, автомобільними дорогами, набережними, скверами, бульварами, закритими водоймами, пляжами, та іншими об'єктами. Ці землі законодавець Російської Федерації (відповідно до ст. 85 ЗК РФ) відносить до самостійної категорії земель – земель поселень [4]. При цьому встановлений поділ цієї категорії земель на територіальні зони: житлові; громадсько-ділові; виробничі; інженерних і транспортних інфраструктур; рекреаційні; сільськогосподарського використання; спеціального призначення; військових об'єктів; інші територіальні зони.

Ст. 111 Кодексу Республіки Білорусь про землю [5] визначає, що землі загального користування складаються із земельних ділянок, що використовуються як шляхи сполучення (площі, вулиці, проїзди, дороги, набережні та ін.), для задоволення культурно-побутових потреб населення міста (парки, лісопарки, бульвари, сквери та ін.), кладовищ та інших земельних ділянок, призначених для комунально-побутових потреб. За статтею 3 цього кодексу ці землі належать до земель населених пунктів, що складають окрему категорію земель (міст, селищ міського типу і сільських населених пунктів), садівничих товариств і дачного будівництва.

Пунктом ст. 107 Земельного кодексу Республіки Казахстан [6] визначено, що землями загального користування є землі, зайняті площами, вулицями,

тротуарами, проїздами, дорогами, набережними, парками, скверами, міськими лісами, бульварами, водоймами, пляжами, кладовищами та іншими об'єктами, призначеними для задоволення потреб населення (водопроводи, опалювальні труби, очисні споруди та інші інженерні системи загального користування).

За законодавством України до земель загального користування населених пунктів належать майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо (п. «а» ст. 83 ЗК України) [7]. Так як даною статтею передбачено, що вказаний перелік не є вичерпним, слід вважати, що до таких об'єктів можна віднести зелені зони населених пунктів, а також землі зайняті водними об'єктами загального користування населених пунктів (ставками, озерами). Але при цьому певна група земель загального користування населених пунктів передається у спеціальне користування для визначеної мети (наприклад, ставки – для риборозведення тощо), що унеможлиблює їх використання для суспільних потреб.

Законодавчо закріплено, що межі земель загального користування населених пунктів встановлюють сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи в межах повноважень, визначених законом, а також Київська та Севастопольська міські державні адміністрації у разі делегування їм таких повноважень відповідно до планів червоних ліній (абз. 3 ст. 14 Закону України «Про планування і забудову територій» [8]). При цьому під поняттям «червоні лінії» розуміють визначені в містобудівній документації відносно пунктів геодезичної мережі межі існуючих та запроєктованих вулиць, доріг, майданів, які відмежовують території мікрорайонів, кварталів та території іншого призначення.

Одним із важливих підстав визначення і встановлення меж земель загального користування населених пунктів є зонування. Ст. 3 Закону України «Про основи містобудування» [9] визначено, що об'єктами містобудування є функціональні території (зони) адміністративно-територіальних одиниць (житлової і громадської забудови, виробничі, рекреаційні, комунальні, охорони нерухомої культурної та природної спадщини та інші). Деталізований перелік об'єктів, що можуть бути розташовані у межах кожної зони встановлений пунктом 3.4 Наказу Міністерства охорони здоров'я України № 173 від 19 червня 1996 р. «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» [10].

Згідно ст. 180 ЗК України, при зонуванні земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови.

З цього приводу законодавець Російської Федерації зазначає, що землі загального користування населених пунктів можуть надаватися у користування, але вони не підлягають приватизації. Крім того Земельним кодексом Російської Федерації конкретно за цільовим призначенням і без розширеного тлумачення встановлена чітка мета використання будівельних об'єктів і територій на землях громадсько-ділових зон, рекреаційних зон (в том числі земельних ділянок зайнятих міськими лісами, скверами, парками, міськими садами, ставками,

озерами, водосховищами). Вартим на увагу є те, що у Російській Федерації лише на землях інженерної та транспортної інфраструктури допускається будівництво інших, а не тих, що необхідні для обслуговування земель за цільовим призначенням, об'єктів відповідно до містобудівного регламенту.

Законодавець Республіки Білорусь визначив порядок використання земель загального користування, вказавши, що на цих землях дозволяється зведення капітальних будівель відповідно до цільового призначення цих земель, а також тимчасових будівель і споруд полегшеного типу (палатки, кіоски та ін.) без шкоди для цільового призначення земель загального користування.

Відповідно до п. 2 ст. 33 Земельного кодексу Республіки Казахстан землекористувачі не мають права укладати угоди відносно права землекористування на землях загального користування.

За законодавством України землі загального користування населених пунктів підлягають передачі у користування. Із положень Постанови Кабінету Міністрів України від 30 березня 1994 р. № 198 «Про затвердження Єдиних правил ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони» вбачається, що в межах населених пунктів забороняється розміщувати малі архітектурні форми: біля фасадів адміністративних і культових будівель, безпосередньо біля пам'ятників, фонтанів, клумб, оглядових і панорамних майданчиків, скульптурних та інших елементів оздоблення будинків і декоративного благоустрою території; ближче ніж за 20 метрів до перехресть вулиць; в охоронних зонах інженерних комунікацій; на зупинці громадського транспорту на відстані ближче ніж 20 метрів в обидва боки по тротуару від встановленого дорожнього знака, що її позначає (крім малих архітектурних форм, зблокованих з кіосками для продажу проїзних квитків); на штучних спорудах (крім випадків, коли розміщення цих споруд передбачено проектом будівництва або реконструкції, погодженим та затвердженим в установленому порядку); ближче ніж за 100 метрів до залізничних переїздів [11].

Таким чином у користування можуть надаватися земельні ділянки в межах зон житлової і громадської забудови, виробничої, рекреаційної, комунальної, охорони нерухомої культурної та природної спадщини та інших, що належать до земель загального користування населених пунктів. Хоча, як свідчить практика, у місті Києві непоодинокі випадки порушення цих норм, що полягають у розміщенні малих архітектурних форм поблизу автобусних зупинок, на площах, що мають історичну цінність і т.д. Таким чином захаращуються громадські місця і знижується враження від архітектурної забудови як цілісного об'єкта.

Розміщення, будівництво і реконструкція об'єктів сервісу, спеціальних конструкцій, малих архітектурних форм і зовнішньої реклами на землях загального користування передбачає отримання спеціальних дозволів. Підстави та процедура їх видачі на землях дорожнього господарства передбачені наказом Державної служби автомобільних доріг України від 29 вересня 2005 р. № 414 «Про затвердження Порядку видачі дозволів на розміщення, будівництво, реконструкцію та функціонування об'єктів сервісу на землях дорожнього

господарства та згод і погоджень на об'єкти зовнішньої реклами вздовж автомобільних доріг загального користування» [12].

Стосовно розміщення і експлуатації об'єктів на землях інших зон населених пунктів підзаконними актами не передбачені такі підстави і порядок, що ускладнює можливість правильного використання таких земель.

Таким чином вітчизняний законодавець чітко не визначає всіх умов та порядку використання земель загального користування населених пунктів і уповноважує органи місцевого самоврядування на його встановлення. На наш погляд це є суттєвою прогалиною вітчизняних законодавчих актів, що тягне за собою низку порушень, які засновані на суб'єктивних оціночних категоріях, чи точніше – суб'єктивізму і дозволи одних представників влади визнаються протиправними іншими представниками.

Надання земельних ділянок публічної власності у тимчасове користування здійснюється на підставі договору оренди.

ЦК України відносини оренди землі врегульовані нормами, що закріплені у п. 3 гл. 58 [13], котра складається всього лише з однієї статті, у якій сформульоване поняття «договору найму (оренди) земельної ділянки», і яка відсилає до спеціального закону – «Про оренду землі» [14]. Тому орендне землекористування слід розглядати у контексті положень саме даного Закону.

Відповідно до чинних ЗК України (ч. 1 ст. 93) та Закону України «Про оренду землі» (ст. 1) право оренди земельної ділянки – це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності.

Земельні ділянки із земель комунальної власності є об'єктами оренди відповідно до ст. 3 ЗУ «Про оренду землі». При цьому орендодавцями цих земель, відповідно до ст. 4 ЗУ «Про оренду землі» є сільські, селищні, міські ради в межах повноважень, визначених законом (земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності) або районні, обласні ради та Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах повноважень, визначених законом (земельних ділянок, що перебувають у спільній власності територіальних громад).

Ті земельні ділянки загального користування у межах населених пунктів, на яких розміщені історико-культурні та інші об'єкти, що мають національне та загальнодержавне значення, можуть перебувати виключно у державній власності, як визначено ст. 84 ЗК України. Право розпорядження цими землями покладено на Кабінет Міністрів України (п. «а» ст. 13 ЗК України), Раду міністрів Автономної Республіки Крим (п. «а» ст. 16 ЗК України), місцеві державні адміністрації (п. «а» ст. 17 ЗК України). Однак, нині з цього приводу листом Вищого арбітражного суду України від 14 січня 1999 року [15], а також листом Державного комітету України по земельних ресурсах від 25 лютого 2002 р. дані роз'яснення щодо повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування при розпорядженні землями державної та комунальної власності. У листах, зокрема, зазначається, що у зв'язку тим, що ще й досі не завершено розмежування цих земель, то згідно з пунктом 12 розділу X Перехідних положень ЗК України до розмежування земель державної і

комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями в межах населених пунктів, крім земель переданих у приватну власність, здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів – відповідні органи виконавчої влади.

Не можуть бути орендодавцями особи, яким земля надана в користування (ст. 19 ЗК України).

Частинами першою та третьою ст. 124 ЗК України встановлено, що передача в оренду земельних ділянок, які перебувають у публічній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування шляхом укладення договору оренди земельної ділянки.

При цьому договором оренди земельної ділянки є домовленість за якою орендодавець зобов'язаний за плату передати орендареві земельну ділянку у володіння і користування на певний строк, а орендар зобов'язаний використовувати земельну ділянку відповідно до умов договору та вимог земельного законодавства (ст. 13 Закону України «Про оренду землі»).

Непоодинокі випадки, коли договір про користування землям загального користування населених пунктів не укладається і при цьому не стягується плата. Прикладом такої ситуації є розміщення зовнішньої реклами (біл-бордів, призм, біг-бордів, сіті-лайтів та ін.).

Як зазначає О.Я. Паславська, з огляду на специфіку користування земельними ділянками під розміщення зовнішньої реклами та особливості об'єкта цих відносин, необхідно укласти договір оренди земельної ділянки з її власником з обов'язковим визначенням розміру орендної плати як однієї з істотних умов договору [16]. Безумовно, договори оренди можуть відіграти провідну роль у врегулюванні відносин, що пов'язані з порушенням прав власників земельних ділянок.

Водночас, не зовсім можна погодитися з А.І. Ріпенком про те, що використання земель загального користування населених пунктів пов'язано лише обмеженням на загальне користування. Якщо розглядати цю проблему з точки зору особи, яка отримує дозвіл на використання зазначених земельних ділянок, то тут мова може йти лише про право землекористування. А у випадку, коли інтереси власника, користувача земельної ділянки і публічні інтереси збігаються, питання про обмеження на загальне користування такими землями є некоректним. В процесі використання земель загального користування населених пунктів необхідно, щоб приватні і публічні інтереси збігалися, або, хоча б не суперечили одні одному.

Орендні земельні відносини будуються на засадах диспозитивності при яких сторони наділені рівними правами та обов'язками, а також вони можуть домовлятися і вносити власні поправки до договору оренди.

Укладення ж договору оренди з публічними органами не мають диспозитивного характеру. Це, зокрема, виражається у тому, що, по-перше, розгляд заяв осіб про передачу в оренду земельної ділянки, що перебуває у державній або комунальній власності, відповідними органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування за формою нагадує провадження по

заявах громадян і зверненнях організацій про реалізацію приналежних їм прав (правозастосовче провадження), по-друге, сторони не можуть встановлювати самостійно розмір орендної плати, по-третє, строки внесення орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності встановлюються відповідно до Податкового кодексу України. Органи державної податкової служби на практиці для стягнення орендної плати за землю переходять на використання процедур, визначених розділом XIII Податкового кодексу України [17]. Є очевидним, що такі відносини мають адміністративно-правовий характер, а це значить, що використання земель загального користування населених пунктів повинно здійснюватися на праві тимчасового платного користування землями публічної власності, а не на праві оренди.

Висновки. Отже, вітчизняне законодавство щодо використання земель загального користування населених пунктів характеризується непослідовністю і фрагментарністю. На законодавчому рівні відсутнє чітке визначення зон у межах населених пунктів, що спонукає до зловживань в процесі реалізації прав на ці землі.

У законодавчих актах України доцільно було б передбачити, що земельні ділянки загального користування населених пунктів необхідно надавати у користування виключно у громадських інтересах не на договірних засадах (за договором оренди), а в адміністративному порядку на праві тимчасового платного користування землями публічної (державної та комунальної) власності, що передбачити Земельним кодексом України.

Список використаних джерел:

1. Ріпенко А. Правове регулювання використання земель загального користування населених пунктів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.myland.org.ua/userfiles/file/Ripenko_commons.pdf
2. Цивільне право України. У двох частинах. Частина 1. Підручник / Кройтор В.А., Шишка Р.Б., Чалий Ю.І. та ін. / За заг. ред д-ра юрид. наук, проф. Шишки Р.Б. та канд. юрид. наук, доц. Кройтора В.А. – Х.: Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ. – 2008. – 516 с.
3. Ефективний прозорий менеджмент земель публічної власності: досвід, керівні принципи та інструментарій. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.myland.org.ua/userfiles/file/ZimmermannML.pdf>
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 30 окт.– № 211 (2823).
5. Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. № 425-З. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=hk0800425>
6. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. № 442 // Алматы : ТОО «Издательство LEM», 2007. – 236 с.
7. Земельний кодекс України від 25 жовт. 2001 р.: станом на 5 лют.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&c=1#Current>

8. Про планування і забудову територій : Закон України від 20 квіт. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000 р. – № 31. – Ст. 250.

9. Про основи містобудування : Закон України від 20 квіт. 2000 р. : станом на 13 січ. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1699-14>

10. Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 173 від 19 черв. 1996 р. : станом на 2 жовт. 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0379-96>

11. Про затвердження Єдиних правил ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1994 р. № 198 : станом на 21 лют. 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=198-94-%EF>

12. Про затвердження Порядку видачі дозволів на розміщення, будівництво, реконструкцію та функціонування об'єктів сервісу на землях дорожнього господарства та згод і погоджень на об'єкти зовнішньої реклами вздовж автомобільних доріг загального користування : Наказ Державної служби автомобільних доріг України від 29 верес. 2005 р. № 414 : станом на 9 листоп. 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1266-05>

13. Цивільний кодекс України від 16 січ. 2003 р. : за станом на 15 січ. 2011 р. // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

14. Про оренду землі : Закон України від 6 жовт. 1998 р. : за станом на 1 січ. 2011 р. // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 46. – Ст. 280.

15. Про Закон України «Про оренду землі» : лист Вищого арбітражного суду України від 14 січня 1999 року : в редакції від 22 жовт. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v8_10800-99&c=1

16. Паславська О.Я. Особливості правового регулювання розміщення зовнішньої реклами на земельних ділянках. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/549-zem/15262-2011-01-22-23-23-30.html>

17. Податковий кодекс України від 2 груд.2010 р. : станом на 1 січ. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>