

3.8. Особливості охорони земель у межах сільських територій як чинник їх сталого розвитку

В соціально-економічному житті України сільські території займають особливе місце. На них проживає третина населення нашої держави і припадає 90 % її площі. Значимість цих територій посилюється їх винятковим внеском у формування продовольчої безпеки та нарощування експортного потенціалу країни. Ці та інші чинники роблять розвиток сільських територій одним з основних пріоритетів державної політики України. Ця політика має бути спрямована на підвищення стандартів життя сільського населення, покращення стану довкілля, раціонального використання земель в межах сільських населених пунктів тощо.

Законом України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року»¹ було визначено, що забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій є одним з основних складових державної аграрної політики (ст. 1). З метою підвищення рівня життя сільського населення, охорони навколишнього природного середовища, підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва, розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію розвитку сільських територій², реалізація якої розрахована на період до 2025 року. Концепція окреслює головні пріоритети розвитку сільських територій та механізм підготовки аграрного та сільського сектору держави до функціонування в умовах зони вільної торгівлі з ЄС.

В юридичній літературі поняття «село» вважається трирівневим, перший рівень якого (антропологічний) утворює населення, другий (виробничий) рівень формує характер зайнятості населення, а третій рівень (поселенсько-мережевий), закладає розуміння села як населеного пункту³.

Сільську територію в загальному вигляді пов'язують з територією, що знаходиться поза межами міст та до якої входять як сільські населені пункти, так і переважно зони сільськогосподарського виробництва та сільської забудови⁴. З урахуванням системоутворюючих чинників сільську територію визначають іноді як просторово-географічне середовище проживання і виробничої діяльності населення, яке у переважній більшості займається сільськогосподарським виробництвом і організоване переважно у межах окремого сільського населеного пункту з територіальним органом на рівні сільської ради, а також – середовище розміщення виробничих і

¹ Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18 жовтня 2005 року № 2982-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 1. – Ст.17.

² Про схвалення Концепції розвитку сільських територій : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р // Офіційний вісник України. – 2015. – № 78. – Ст. 2624.

³ Єрмоленко В.М. Особливості формування категорій «сталий розвиток сільських територій» / В. М. Єрмоленко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право» / ред. кол. Д.О. Мельничук (голова) та ін. – 2012. – Вип. 156. – С. 50-59. (с. 54).

⁴ Уркевич В.Ю. Про категорію «сталий розвиток сільських територій» / В. Ю. Уркевич // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природо ресурсне право: актуальні проблеми теорії та практики: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (21-22 травня 2010 р., м. Біла Церква). – Біла Церква: БНАУ, 2010. – С. 24-26. (с. 25).

рекреаційних ресурсів, необхідних для забезпечення життєдіяльності сільського населення і сільськогосподарської діяльності на цій території¹.

Поліпшення ситуації у межах сільських територій, як мінімум зменшення безробіття серед працездатної частини сільського населення та створення об'єктів соціальної інфраструктури безпосередньо пов'язане із забезпеченням ефективного використання земель в межах сільських населених пунктів.

Розвиток кожного населеного пункту як єдиного та цілісного організму обумовлює необхідність єдності функціонального призначення земель у межах населених пунктів та особливостей їхнього правового режиму, які дозволяють відмежовувати ці землі від інших самостійних категорій земель.

У межах сільських населених пунктів переважають землі сільськогосподарського призначення. Однак, сьогодні землі житлової та громадської забудови, як самостійна категорія земель у межах сільських населених пунктів, фактично формують правовий режим усіх земель у межах таких населених пунктів. Саме землі житлової та громадської забудови являють собою компактно забудовану та заселену територію, основу якої складають житлові й громадські будівлі та споруди. Жителі кожного населеного пункту за допомогою цих будівель і споруд забезпечуються житлом, місцем роботи, відпочинку, комунально-побутовими послугами та ін.

На сьогодні соціально-побутові умови проживання у сільських населених пунктах є одним із основних факторів розвитку сільських територій та подальшого розвитку сільськогосподарського товарного виробництва. Ступінь благоустрою та культурно-побутового обслуговування завжди відрізняв сільські й міські населені пункти, і сьогодні доступ мешканців села до таких послуг є значно обмеженим, відповідно залишається низьким і рівень їх споживання. Так, наприклад, в містах землі громадської забудови займають значну площу, адже такі населені пункти характеризуються більш розвиненою інфраструктурою в порівнянні з селами та селищами. В свою чергу, в останніх землі громадської забудови хоча й існують, але їх питома вага незначна. Так, у селах і селищах у складі земель громадської забудови можна розрізнити

¹ Єрмоленко В.М. Особливості формування категорій «сталий розвиток сільських територій» / В. М. Єрмоленко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право» / ред. кол. Д.О. Мельничук (голова) та ін. – 2012. – Вип. 156. – С. 50-59. (с. 54-55).

земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, а також земельні ділянки для будівництва та обслуговування деяких об'єктів соціальної інфраструктури (магазин, клуб, школа та ін.)¹.

Також, варто наголосити, що в сільських поселеннях переважає приватний житловий сектор – сукупність житлових будинків індивідуальної забудови, які розташовуються на присадибних земельних ділянках та використовуються громадянами. З цього приводу слід визнати слушною думку О. П. Анісімова про те, що поділ поселень на міські та сільські є обґрунтованим, визначеним специфікою землекористування в них. Якщо у міських поселеннях головна мета використання земель полягає у розташуванні виробничих, житлових, культурних, громадсько-ділових та інших об'єктів, то у сільській місцевості – раціональне розташування присадибних ділянок, ведення сільськогосподарського виробництва у межах поселення².

Земельні ділянки, призначені для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд, визначаються законодавством як присадибні (ст. 121 ЗК України). Забудова присадибної земельної ділянки передбачає спорудження на ній у встановленому порядку індивідуального житлового будинку садибного типу, господарських будівель (сараїв, гаражів, літніх кухонь, вбиралень тощо) та господарських споруд (колодязів, вигрібних ям, навісів тощо). Господарські будівлі і споруди, розміщені на присадибній ділянці, не є самостійними об'єктами індивідуальної забудови, вони разом із жилим будинком становлять одне ціле – єдиний об'єкт, який обслуговує індивідуально визначена присадибна ділянка³.

Що ж стосується багатоквартирного житлового будинку, то відповідно до положень Житлового кодексу Української РСР, таким вважається житловий будинок, що складається з трьох і більше квартир та має інженерні системи, що обслуговують більше однієї квартири⁴.

¹ Федчишин Д. В. Правове забезпечення використання та охорони земель громадської забудови : монографія / Д. В. Федчишин; під заг. ред. проф. М. В. Шульги. – Харків: Видавництво «Фінарт», 2015. – 248 с. (с. 75).

² Анисимов А. П. Актуальные проблемы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации [Текст] : монография / А. П. Анисимов. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 456 с. (с. 18).

³ Земельне право : підручник [Текст] / М. В. Шульга, Н. О. Багай, В. І. Гордєєв та ін.; за ред. М. В. Шульги. – Х.: Право, 2013. – 520 с. (с. 401-402).

⁴ Житловий кодекс Української РСР. – Суми: ФОП Соколик Б. В., 2010 - 64 с.

Варто погодитися з О. В. Гафуровою, яка наголошує, що при характеристиці сільських населених пункти, слід враховувати особливості, які існують в їх забудові, а також у формуванні їхньої території¹. Так, згідно із законодавством, основним типом житлової забудови у сільських населених пунктах є одно-, двоповерховий будинок із присадибними ділянками та господарськими будівлями для ведення особистого підсобного господарства. Практика переселення сільських мешканців у багатоквартирні будинки, що тривала з кінця 50-х до середини 70-х років ХХ ст., не прижилася. У результаті відбулось повернення від суспільного до приватного сектору в сільському житловому просторі².

Враховуючи цей невдалий досвід, радянські соціологи звертали увагу на ряд негативних наслідків перенесення в сільську місцевість міських способів забудови, серед них: різке здороження створеного житлового фонду, руйнування цілого ряду переваг сільського способу життя (можливість мати присадибну ділянку, вільніша забудова, безпосередній контакт із природою)³. Усе це серйозно стримувало розвиток села і зрештою не забезпечувало рівних умов праці та життя міського і сільського населення. Перевага в будівництві знову стала надаватися будинкам садибного типу. Як зазначається в науковій літературі, садибна забудова в основному характерна для сільської та селищної місцевості, де жилі будинки й господарські споруди зводяться на землях приватної власності⁴.

Проте чинним законодавством все одно передбачена можливість будівництва багатопверхових будинків у сільській місцевості. Так, будівництво секційних житлових будинків передбачається за умов відповідного обґрунтування, але, як правило, також не вище 4-х поверхів.

¹ Гафурова О. В. Соціальний розвиток села в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія / О. В. Гафурова / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. - К.: Ірідіум, 2014. – 480 с. (с. 240).

² Богданова Е.А. Антропология деревенской двухэтажки, или к вопросу о неудавшихся проектах власти / Е.А. Богданова // Крестьяноведение. Теория. История. Современность : Ученые записки, 2005 / под ред. Т. Шанина, А. Никулина. – 2006. - Вып. 5.- С. 351-366. (с. 356).

³ Кузнецова Л.Е. Региональные особенности формирования функциональной структуры села / Л.Е. Кузнецова // Социальное развитие села: сб. науч. тр.; вып. 128. - М.: Всесоюз. НИИ экономики сельского хозяйства (ВНИЭСХ), 1989. – С. 111-119. (с. 115).

⁴ Земельне право України: підручник [Текст] / за ред.: О. О. Погрібний, І. І. Каракаш. – К.: Істина, 2009. – 600 с. (с. 313).

Тип, кількість поверхів і довжина будинків визначаються згідно з містобудівною документацією (п. 3.12 наказу Міністерства у справах будівництва і архітектури України від 5 січня 1994 р. № 6¹). Багатоквартирні житлові будинки у сільській місцевості переважно мають задовольняти житлові умови осіб, які зайняті у переробних та обслуговуючих галузях агропромислового комплексу України та соціальної сфері. Таким чином, особи, які є працівниками сільськогосподарських підприємств, мають здійснювати свою професійну діяльність за межами зони житлової забудови (сельбищної зони). У свою чергу професійна діяльність працівників соціальної сфери безпосередньо не пов'язана з сільським господарством і їх побут може бути вільним від ведення домашнього сільського господарства.

Проте, як слушно зазначає О. В. Гафурова, задля максимального збереження самобутності сільських населених пунктів, які є частиною культурного надбання українського народу, важливо зазначити, що переважним має бути такий тип забудови, для якого характерним є максимальне використання особливостей ландшафту сільської території².

Особливості охорони земель у межах сільських населених пунктів обумовлені складом таких земель. Так, враховуючи те, що значну питому вагу у складі цих земель мають землі сільськогосподарського призначення, їх використання передбачає підвищення родючості, внесення мінеральних добрив, меліорацію і т. ін. Однак, важливе місце займають і землі житлової та громадської забудови, використання яких не пов'язане із сільськогосподарським виробництвом. Ці землі використовуються як просторово-територіальний базис для розміщення житлових та громадських будівель і споруд, а тому й особливості охорони таких земель необхідно розглядати через призму їх несільськогосподарського використання.

Відповідно до ч. 1 і ч. 2 ст. 125, ст. 126 ЗК України право власності та право постійного користування на земельну ділянку виникає після їх державної реєстрації. Право на оренду земельної ділянки виникає після укладення договору оренди і його державної реєстрації. Але на практиці

¹ Планування і забудова сільських поселень ДБН Б.2.4-1-94: наказу Міністерства у справах будівництва і архітектури України від 5 січня 1994 р. № 6 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN35001.html

² Гафурова О. В. Соціальний розвиток села в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія / О. В. Гафурова / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. - К.: Ірідіум, 2014. – 480 с. (с. 241-242).

поширеними є випадки, коли особи самовільно займають земельні ділянки і використовують їх без здійснення зазначених процедур.

У зв'язку з цим, ст. 211 ЗК України самовільне зайняття земельних ділянок віднесено до порушень земельного законодавства, за яке громадяни та юридичні особи несуть відповідальність відповідно до закону.

Сутність самовільного зайняття земельної ділянки інколи вбачається у зайнятті та використанні особою чужої земельної ділянки без законних на те підстав, тобто за відсутності оформленого у встановленому порядку права власності чи іншого права на землю. Зокрема, до самовільного зайняття належить користування наданою земельною ділянкою до здійснення відведення землі в натурі (на місцевості) та одержання й реєстрації документа, що посвідчує право на землю¹.

З урахуванням положень ЗК України, зміст терміну «самовільне зайняття земельних ділянок» розкрито у Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»². Відповідно до аб. 10 ст. 1 цього Закону самовільне зайняття земельних ділянок – це будь-які дії особи, які свідчать про фактичне використання не наданої їй земельної ділянки чи намір використовувати земельну ділянку до встановлення її меж у натурі (на місцевості), до одержання документа, що посвідчує право на неї, та до його державної реєстрації.

Таким чином, в основі самовільного зайняття земельних ділянок лежить порушення права власності на землю та устанавленого порядку щодо передачі (надання) земельних ділянок з устанавленням меж та оформлення права на них. Це може бути, наприклад, відсутність рішення органу місцевого самоврядування або органу виконавчої влади про передачу (надання) земельної ділянки державної або комунальної власності та (або) державної реєстрації прав на неї.

Самовільне зайняття земельних ділянок може виступати у двох формах: 1) у формі дій, які свідчать про фактичне використання особою за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу

¹ Бавбекова Е. А. Щодо питання про необхідність встановлення кримінальної відповідальності за самовільне зайняття земельних ділянок [Текст] / Е. А. Бавбекова // Кримінально-правова політика держави: теоретичні та практичні аспекти проблеми: Матеріали міжнародної наукової конференції, Донецьк, 17-18 листопада 2006 р. – Донецьк, 2006. – С. 158-159. (с. 158).

² Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 року № 963-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) (наприклад, початок здійснення будівництва на земельній ділянці); 2) у формі дій, які свідчать про намір особи використовувати земельну ділянку за відсутності вчиненого правочину щодо неї (наприклад, огороження самовільно зайнятої ділянки).

Самовільне зайняття земельної ділянки слід відрізнити від порушення порядку надання земельної ділянки у власність чи у користування (неправильне оформлення правовстановлюючого документа; ухвалення рішення про надання земельної ділянки всупереч чинному законодавству або неуповноваженим органом чи особою, у завищеному розмірі або особі, яка не має права на отримання конкретної земельної ділянки тощо). Наприклад, на практиці непоодинокі випадки, коли сільські голови як посадові особи органів місцевого самоврядування складають завідомо неправдиві документи – рішення сільських рад нібито про виділення земельних ділянок при тому, що колегіально ці питання не розглядались¹.

Одночасно слід зазначити, що при здійсненні державного контролю за використанням земельних ділянок, що використовуються, необхідно перевіряти відповідність займаної площі до наданої (рішення відповідного органу), а також межі земельної ділянки, підтверджені планово-картографічними матеріалами (план зовнішніх меж, акт відведення земельної ділянки, матеріали топографічних зйомок тощо). Якщо буде встановлено, що землекористувач самовільно змінив межі земельної ділянки, приєднавши частину суміжних земель до своєї ділянки, то в даному випадку фіксується самовільне зайняття земельної ділянки з застосуванням заходів адміністративного впливу до порушника земельного законодавства. Подальше використання зазначених земельних ділянок здійснюється у відповідності до чинного законодавства.

Самовільне зайняття землі є найбільш поширеним порушенням земельного законодавства, що зазіхає на права та законні інтереси власників земель, землекористувачів, у тому числі орендарів. З усієї кількості виявлених порушень, які кваліфікуються як самовільне зайняття земель, 20-25% відноситься до категорії захоплення землі як власності (державної, комунальної, приватної). У решті випадків – це фактичне

¹ Порушення у сфері земельного законодавства [Текст] // Юридичний вісник України. – 26 травня – 1 червня 2007 р. – № 21.

використання земель без правовстановлюючих документів або з порушенням порядку надання земельної ділянки¹.

Згідно зі ст. 212 ЗК України самовільно зайняті земельні ділянки підлягають поверненню власникам землі або землекористувачам без відшкодування затрат, понесених за час незаконного користування ними.

На практиці дуже розповсюдженим є явище здійснення забудови на землях сільськогосподарського призначення в межах сільських населених пунктів. Як відомо, землі сільськогосподарського призначення складаються з сільськогосподарських та несільськогосподарських угідь. Останні дійсно можливо використовувати саме під забудову. В даному випадку землі сільськогосподарського призначення використовуються не як засіб виробництва, а як просторова база.

Слід зауважити, що будь-яке будівництво на землях сільськогосподарського призначення повинно носити допоміжний характер і здійснюватися як додаткове до використання ділянки для виробництва сільськогосподарської продукції.

М. І. Краснов зазначає, що вимога ефективності по відношенню до землі, що використовуються в якості території, висловлює принципове співвідношення між кількістю землі та кількістю засобів виробництва, які на ній розміщуються. Зміст цієї вимоги полягає в найбільш ефективному співвідношенні кількості землі та кількості розміщуваних на ній засобів виробництва².

В умовах, коли на землях сільськогосподарського призначення розміщуються допоміжні об'єкти виробничо-господарського призначення (в тому числі на площах сільськогосподарських угідь), проблема їх розміщення виходить за межі цільового або нецільового характеру використання і стає предметом дослідження раціональності використання земельних ресурсів.

Що стосується співвідношення сільськогосподарських і несільськогосподарських видів використання земель сільськогосподарського призначення, безперечним є той факт, що вторгнення несільськогосподарського землекористування в сферу

¹ Коваленко Т. О. Самовільне зайняття земельної ділянки: юридична консультація [Текст] / Т. О. Коваленко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.agro-business.com.ua/2011-05-11-22-05-40/453-2011-06-01-14-04-51.html>.

² Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР [Текст] / Башмаков Г.С., Кикоть В. А., Колбасов О.С., Краснов Н. И. и др. Отв. ред.: Краснов Н.И. – М.: Наука, 1969. – 216 с. (с. 22).

землеробства стає закономірним наслідком процесів індустріалізації та урбанізації¹.

При цьому завдання правового забезпечення збереження площі земель, що використовуються в якості продуктивної сили, зводиться, насамперед, до запобігання необґрунтованих відхилень від раціонального розподілу землі між сільським господарством та несільськогосподарськими галузями виробництва².

У випадку необхідності розміщення будівлі або споруди для таких цілей надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості, що обумовлено закріпленням в земельному законодавстві принципу пріоритетного сільськогосподарського використання земель.

А. І. Ріпенко в своєму дослідженні виділяє випадки, коли виникає необхідність забудови земельних ділянок сільськогосподарського призначення, зокрема, до таких вчений відносить забудову:

1. Частини території сільських населених пунктів;
2. Територій, що знаходяться за межами населених пунктів, або в їх межах, заняті сільськогосподарськими підприємствами;
3. На межі або безпосередньо поблизу до міст (збудова приміської зони)³.

У перших двох випадках розміщуються будівлі та споруди, які використовуються для проживання або необхідні для виробництва сільськогосподарської продукції. Так, відповідно до Закону України «Про фермерське господарство» члени фермерського господарства мають право на будівництво окремої фермерської садиби за межами населеного пункту, якій повинна бути присвоєна поштова адреса.

В третьому ж випадку переважає дачне та котеджне будівництво, тобто несільськогосподарська забудова. Як зазначається в літературі,

¹ Правовой режим земель в СССР [Текст] / авт. кол.: Л. П. Фомин, Б. Д. Ключин, Н. И. Краснов и др.; Отв. ред. Г. А. Аксененок и др.; Академия наук СССР. Институт государства и права. – М.: Наука, 1984. – 326 с. (с. 21).

² Ігнатенко І. В. Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів: монографія / І. В. Ігнатенко. – Харків: Видавництво «Фінарт», 2014. – 274 с. (с. 188).

³ Ріпенко А. И. Современные земельные отношения: проблемы и пути их решения: пособие для практиков и теоретиков / А. И. Ріпенко. – К. : ВД «Дакор», 2015. 296 с. (с. 282).

попит на такі об'єкти постійно зростає¹. На сьогодні котеджні містечка будуються саме з метою постійного проживання власників котеджів. На жаль, правове становище цих поселень у законодавстві взагалі не визначене, що створює значні перешкоди в їх розвитку. Що ж стосується правового режиму земель останніх, то, як зазначає П. Ф. Кулинич, при створенні котеджних містечок можуть використовуватись земельні ділянки, призначені для садівництва та дачного будівництва². Котеджне будівництво на зазначених землях передбачає облаштування об'єктів будівництва для постійного проживання громадян, що, в свою чергу, породжує необхідність вирішення питання їх реєстрації за місцем проживання³.

Дачні поселення розміщуються за межами населених пунктів. Причому земельні ділянки, надані для дачного будівництва, входять до складу земель рекреаційного призначення (ст. 51 ЗК України)). Території таких поселень призначаються для організації позаміського відпочинку громадян, ведення садівницького й городницького господарства з можливістю розміщення дачних будинків, які можуть використовуватись для тимчасового (сезонного) проживання. З огляду на це, постає питання: «чи можливе не тимчасове, а постійне проживання в дачних будинках?».

Відповідь на це питання була надана Верховною Радою України, якою 02.09.2014 р. було внесено зміни до деяких законодавчих актів України щодо переведення садових і дачних будинків у жилі будинки та реєстрації в них місця проживання⁴. Зокрема, вказаним Законом було доповнено Житловий кодекс Української РСР статтею 8-1, згідно з якою громадяни відповідно до закону мають право на переведення дачних і садових будинків, що відповідають державним будівельним нормам, у

¹ Тамшатова Л. Прочь из города: почему киевляне перебираются в пригород / Л. Тамшатова [Электронный ресурс]. – Режим доступа до статті <http://biz.liga.net/all/nedvizhimost/stati/2690797-chem-zhile-v-prigorode-privlekaet-kievlyan-reyting-zhilkompleksov.html>.

² Кулинич П.Ф. Земля для заміських котеджних містечок: правові питання [Электронный ресурс] / П.Ф. Кулинич. – Режим доступа: <http://www.justinian.com.ua/articale>.

³ Гафурова О. В. Соціальний розвиток села в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія / О. В. Гафурова / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. - К.: Ірідіум, 2014. – 480 с. (с.249).

⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо переведення садових і дачних будинків у жилі будинки та реєстрації в них місця проживання: Закон України від 02 вересня 2014 року № 1673-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 43. – Ст. 2037.

жилі будинки в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Таке рішення про переведення дачних і садових будинків у жилі будинки приймається відповідними органами місцевого самоврядування.

О. В. Гафурова, у цілому оцінюючи позитивно проект цього Закону, зазначає, що він залишав не вирішеним питання зміни цільового призначення земельної ділянки. Вчена стверджує, що за вказаних умов на землях рекреаційного призначення (дачне будівництво) з'являться об'єкти житлової забудови, а значить складеться ситуація, коли власники вказаних будинків використовуватимуть земельні ділянки не за цільовим призначенням¹. Уявляється, що доцільним було в такій ситуації змінювати одночасно і цільове призначення земельної ділянки на землі житлової забудови.

Значна частина земель в межах сільських населених пунктів з урахуванням їх основного цільового призначення використовуються власниками земельних ділянок і землекористувачами передусім під забудову, тобто для розміщення та експлуатації будинків і споруд житлового, громадського, транспортного, виробничого, комунального, природоохоронного, іншого призначення, вулиць і доріг, магістральних інженерних мереж, об'єктів ландшафтної архітектури та ін.

Визначення територій під забудову і вибір земельних ділянок для містобудівних потреб здійснюється на підставі затверджених у встановленому порядку містобудівної документації та плану земельно-господарського устрою конкретного населеного пункту за погодженням уповноважених органів з питань містобудування та архітектури. Режим забудови таких територій встановлюється місцевою радою у генеральному плані населеного пункту, плані зонування та детальному плані території. Цей режим є обов'язковим для врахування в процесі розроблення землепорядної документації. Його встановлення не тягне за собою припинення права власності або права користування земельними ділянками чи зміни адміністративно-територіальних меж населеного пункту до моменту вилучення (викупу) земельних ділянок та надання (передачі) цих ділянок для здійснення запланованої діяльності в установленому законом порядку.

Як зауважує І. В. Ігнатенко, в сільській місцевості існують складнощі щодо розроблення плану зонування територій. Основні проблеми

¹ Гафурова О. В. Соціальний розвиток села в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія / О. В. Гафурова / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. - К.: Ірідіум, 2014. – 480 с. (с. 252).

планування територій сільських населених пунктів обумовлені застарілістю містобудівної документації, відсутністю коштів у місцевих бюджетах на її оновлення і водночас активною діяльністю органів з питань земельних ресурсів щодо приватизації земель, часто зі зміною їх цільового призначення¹. Вчена наголошує, що у межах сільських територій слід досить розумно підходити до етапності робіт з формування комплексу місцевих планувальних та містобудівних документів. Адже зрозуміло, що неможливо відразу віднайти у місцевих чи в державному бюджеті фінансових коштів аби відразу розробити генеральні плани для всіх сільських населених пунктів України, плани зонування територій. У межах сучасних сільських територій значна кількість сіл мають населення менше 100 осіб. Вони не є центрами сільрад і мають дуже тривожну демографічну складову. Розробка генерального плану та плану зонування територій для такої категорії сіл сьогодні навряд чи зможе забезпечити розвиток. А тому, на її думку, доцільність витрачання коштів є сумнівною².

Крім того, в цьому контексті важливого значення набувають проблеми, пов'язані зі встановлення меж населених пунктів, які залишаються ще не до кінця вирішені. Відомо, що велика кількість сіл, селищ не мають встановленої межі, і тому розповсюдженими є випадки, коли, наприклад, об'єкти громадської забудови (торгівельні центри, ресторани, кафе тощо), фактично розташовуються за межами населеного пункту (уздовж автомагістралей), але мають адресу певного села чи селища, яке розташоване на чималій відстані, від даної будівлі (споруди). Встановлення меж усіх населених пунктів допоможе виключити або, навпаки включити до їх території певні земельні ділянки, що змінить правовий режим останніх³.

Розповсюдженими в сільських населених пунктах є випадки самочинного будівництва. У постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30.03.2012 № 6 «Про практику застосування судами ст. 376 ЦК України (про правовий

¹ Ігнатенко І. В. Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів: монографія / І. В. Ігнатенко. – Харків: Видавництво «Фінарт», 2014. – 274 с. (с. 186).

² Ігнатенко І. В. Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів: монографія / І. В. Ігнатенко. – Харків: Видавництво «Фінарт», 2014. – 274 с. (с. 186-187).

³ Федчишин Д. В. Правове забезпечення використання та охорони земель громадської забудови : монографія / Д. В. Федчишин; під заг. ред. проф. М. В. Шульги. – Харків: Видавництво «Фінарт», 2015. – 248 с. (с. 52-53).

режим самочинного будівництва)»¹ самочинним вважається будівництво житлового будинку, будівлі, споруди, іншого нерухомого майна, якщо вони збудовані (будуються) на земельній ділянці, що не була відведена особі, яка здійснює будівництво; або відведена не для цієї мети; або без відповідного документа, який дає право виконувати будівельні роботи, чи належно затвердженого проекту; або з істотним порушенням будівельних норм і правил.

З наведеного визначення, можна виокремити основні ознаки, які характеризують об'єкти нерухомості як самочинне будівництво:

1) земельна ділянка не відведена для цієї мети – спорудження таких об'єктів на земельній ділянці, що не віднесена до земель житлової й громадської забудови, зокрема, наданій для ведення городництва, сінокосіння, випасання худоби тощо, цільове призначення або вид використання якої не змінено в установленому законом порядку. Так, під наданням земельної ділянки слід розуміти рішення компетентного органу влади чи органу місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у власність або надання у користування, або передачу права користування земельною ділянкою на підставі цивільно-правових договорів із фізичною чи юридичною особою.

Не може вважатися наданням земельної ділянки лише рішення компетентного органу влади про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або для розробки проекту забудови.

2) відсутній належний дозвіл на будівництво – під належним дозволом слід розуміти передбачений «Про регулювання містобудівної діяльності»² дозвільний документ (ст.ст. 35-37), що дає право на виконання підготовчих та будівельних робіт саме того об'єкта і на тій земельній ділянці, яка передана з цією метою певній особі.

3) відсутній належним чином затверджений проект – під проектом слід розуміти залежно від категорії об'єкта будівництва відповідний склад

¹ Про практику застосування судами статті 376 Цивільного кодексу України (про правовий режим самочинного будівництва): постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30 березня 2012 року № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0006740-12>

² Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.

документації, визначеної Законом «Про архітектурну діяльність»¹, отриманої відповідно до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», а також будівельний паспорт та технічні умови, отримані відповідно зазначеного Закону;

4) при будівництві допущені істотні порушення будівельних норм і правил – будівництво, яке хоча і здійснюється за наявності проекту, але з порушенням державно-будівельних норм та санітарних правил, що загрожують життю та здоров'ю людини у разі невиконання приписів інспекції державного архітектурно-будівельного контролю про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил тощо.

У такому випадку забудовник повинен знати, які саме відхилення від проекту або порушення будівельних норм і правил ним були допущені. У цьому він повинен керуватись вказівками автора проекту або уповноваженого органу влади, який йому повинен визначити, яким чином провести перебудову об'єкта нерухомого майна для приведення його відповідно до вимог будівельних норм і правил (якщо це можливо). Крім того, самочинним будівництвом вважаються будинки і споруди, які експлуатуються і використовуються без прийняття їх в експлуатацію.

Не потребує доведення той факт, що при здійсненні будівництва така негативно впливає на стан навколишнього природного середовища. Це зумовлено наявністю промислових відходів, викидами небезпечних речовин та забрудненням довкілля, аваріями, які трапляються на будівельних майданчиках, зменшенням територій із зеленими насадженнями і т.д., що в цілому впливає на екологічну обстановку та клімат населених пунктів (наприклад, підвищений рівень шуму та вібрації, зникнення зелених зон, підвищена температура атмосферного повітря в містах тощо). Відтак, використання земельного фонду для будівництва повинно здійснюватися з урахуванням ступеня настання негативних наслідків (ризиків) для певної території та забезпеченням пріоритету вимог екологічної безпеки над господарською (економічною) вигодою².

При проектуванні будівель, споруд та інших об'єктів повинні враховуватися нормативи допустимого антропогенного навантаження на

¹ Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травня 1999 року № 687-ХІV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.

² Рахнянська Т.О. Правовий режим земель капітального будівництва (еколого-правові засади) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Т. О. Рахнянська ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2014. – 227 с. (с. 49).

довкілля, передбачатися заходи щодо попередження та усунення забруднення навколишнього середовища, а також способи розміщення відходів виробництва та споживання, застосовуватися ресурсозберігаючі, маловідходні, безвідходні та інші найкращі існуючі технології, що сприяють охороні та відновленню навколишнього середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів.

Заходи з охорони навколишнього середовища в процесі будівництва (реконструкції) об'єктів включають в себе: відновлення природного середовища, запобігання втрат природних ресурсів, благоустрій території, рекультивацію земель, запобігання або очищення шкідливих викидів. Так, при будівництві в житлових кварталах необхідно дотримуватися вимог щодо запобігання забрудненості і запиленості повітря, вимоги щодо розміщення і зберігання будівельних відходів. Вимоги до обладнання будівельних майданчиків містяться в санітарних правилах. Заборонено будівництво (реконструкція), будівель, споруд та інших об'єктів до затвердження проектів та відведення земельних ділянок в натурі.

Як слушно зазначає Т. О. Рахнянська, екологізація будівництва повинна стати пріоритетним напрямом сучасної екологічної політики держави та приватного сектора економіки. Під екологізацією будівництва вона розуміє пріоритетний напрям забезпечення екоцентричної складової землекористування під час будівництва, що полягає у використанні земельних ресурсів для забудови та власне будівництва з урахуванням, в першу чергу, еколого-правових принципів сталого розвитку, а також у здійсненні еколого-управлінської діяльності суб'єктами публічного та приватного права¹.

Охорона земель у межах сільських населених пунктів повинна полягати в тому, що такі землі мають раціонально використовуватися для досягнення головної мети – такого розміщення продуктивних сил, громадсько-побутових будівель і споруд, яке, з одного боку, не погіршувало б якість навколишнього середовища, і з іншого – не було гальмом для розвитку сільськогосподарської діяльності та культурно-побутового обслуговування населення.

¹ Рахнянська Т.О. Правовий режим земель капітального будівництва (еколого-правові засади) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Т. О. Рахнянська ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2014. – 227 с. (с. 102).

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО
РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ
В УКРАЇНІ**

Монографія

За редакцією професорів
А. П. Гетьмана та М. В. Шульги

Харків
«Право»
2016

УДК 34
ББК 67.9(4УКР)307
П78

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 5 від 25 грудня 2015 р.)*

Автори:

*А. П. Гетьман, І. В. Ігнатенко, В. М. Корнієнко, І. М. Кульчій,
Т. В. Курман, Л. В. Лейба, О. С. Лисанець, Т. В. Лісова, О. М. Савельєва,
Д. В. Санніков, А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, Д. В. Федчишин,
С. В. Хомінець, С. В. Шарпова, М. В. Шульга*

Рецензенти:

*В. М. Єрмоленко – доктор юридичних наук, професор, завідувач
кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка
В. З. Янчука Національного університету біоресурсів і природоко-
ристування України;*

*І. І. Каракаш – кандидат юридичних наук, професор, завідувач
кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного
університету «Одеська юридична академія»*

П78 **Проблеми** правового забезпечення сталого розвитку сільських терито-
рій в Україні : монографія / А. П. Гетьман, І. В. Ігнатенко, В. М. Кор-
нієнко та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х. : Право,
2016. – 360 с.

ISBN 978-966-458-985-4

Монографію присвячено дослідженню актуальних проблем правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні. Висвітлюються правові засади сталого розвитку аграрного виробництва, організаційно-правові аспекти сталого соціального розвитку села. Розглядаються питання забезпечення раціонального та ефективного використання земель та інших природних ресурсів у межах сільських територій як передумова їх сталого розвитку. Унаслідок проведеного дослідження сформульовано низку пропозицій з удосконалення правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні.

Для науковців-правників, викладачів і студентів юридичних навчальних закладів, а також усіх, кого цікавлять теоретичні правові питання забезпечення сталого розвитку сільських територій.

УДК 34
ББК 67.9(4УКР)307

© Гетьман А. П., Ігнатенко І. В.,
Корнієнко В. М. та ін., 2016
© Видавництво «Право», 2016

ISBN 978-966-458-985-4