УДК 349.4

М.О. Пархоменко, *здобувачка*
при кафедрі екологічного права
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ПОНЯТТЯ І СКЛАД ЗЕМЕЛЬ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ДЛЯ ПОТРЕБ ПРОМИСЛОВОСТІ

Землі промисловості – територіальна основа розвитку важливих галузей економіки. Станом на 1 січня 2008 р. земельний фонд України складає 647,9 тис.га, з яких забудовані землі – 358,0 тис.га, в тому числі землі промисловості – 190,1 тис.га, під відкритими розробками, кар'єрами, шахтами й відкритими спорудами – 105,0 тис. га, інші – 62,9 тис.га [16, с. 92]. Для ефективного функціонування промислового комплексу земельні ділянки повинні надаватися з огляду на потреби підприємства, його господарської діяльності і з дотриманням вимог екологічної безпеки щодо його розміщення з урахуванням меж населених пунктів і земель житлової й громадської забудови. Тому питання про поняття і склад земель, що надаються для потреб промисловості, за сучасних умов є актуальним, має теоретичне і практичне значення. Адже складником конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50) при використанні й охороні земель є право пріоритету вимог екологічної безпеки (п. д ст. 5 ЗК України). Поряд із цим, треба враховувати, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави, тому забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України є її обов'язком.

Метою даної статті є: а) проведення аналізу національного й зарубіжного законодавства, науково-правової літератури стосовно правового режиму земель промисловості; б) спроба дати визначення поняття «землі промисловості» відповідно до сучасних умов і встановити їх склад; в) пропозиції по вдосконаленню правового регулювання суспільних відносин, що виникають при використанні земель промисловості. Для її досягнення будуть проаналізовані правові категорії «земля», «земельні ділянки», «територія», «частина земельної ділянки», які отрима-

ють наукове тлумачення й рекомендації щодо їх застосування в екологічному й земельному законодавстві.

Ґрунтовні наукові дослідження правового режиму земель спеціального призначення провадились у 60-ті роки XX ст. М.І. Красновим, Р.Д. Боголєповим, М.В. Бочковим, О.С. Трифоновим було розглянуто цивільно-правовий режим земель промисловості, Л.М. Рутманом – проблеми правового регулювання господарських відносин у промислових системах, Л.Г. Ібрагімовим – ефективність використання земельних ресурсів промислових підприємств, П.О. Овчинниковим – використання земельних ділянок як інвестиційного ресурсу підприємств, В.В. Саскевичем – у правовий режим земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики. Однак досі в еколого- й земельно-правовій науці фундаментальної роботи щодо поняття земель промисловості як об'єкта земельних правовідносин та їх складу не існує.

Проблема загального формулювання поняття «об'єкт правовідносин» завжди привертала до себе увагу дослідників і була предметом наукової дискусії. У кожній галузі права є свої, особливі об'єкти (предмети) правовідносин, специфічний порядок їх визначення, власні правила їх правового опосередкування й розпорядження ними [12, с. 654]. Так, об'єктами земельних прав, а значить, і земельно-правових відносин є ті матеріальні й нематеріальні (духовні) блага, з приводу яких суб'єкти цих прав вступають у правові відносини. За ст. 2 ЗК об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки й права на них, у тому числі на земельні частки (паї). За сучасних умов економічного розвитку, державної політики щодо розвитку земельного законодавства й формування інвестиційно привабливого землекористування перелік указаних об'єктів, вважаємо, доцільно вдосконалити.

У теорії земельного права під об'єктом земельних правовідносин розуміють індивідуально-визначену земельну частку, стосовно якої виникають земельні відносини. Ще в 1958 р. Г.А. Аксеньонок писав: «Коли ми говоримо про землю як про об'єкт земельних відносин, ми маємо на увазі землю не в її природному стані як дар природи, а землю, щодо якої встановлено відповідний правовий режим, в силу чого вона є об'єктом права, об'єктом земельних правовідносин» [2, с. 137]. Останнє відбувається

тому, що земля використовується людьми, які привласнюють її продукти й використовують властивості. При цьому вона продовжує залишатись об'єктом природи [7, с. 9].

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 1 ЗК). У системі природних об'єктів вона має унікальні властивості і, одночасно виступаючи у декількох якостях: як природний ресурс, засіб виробництва, базис для розвитку ринкової інфраструктури, нерухоме майно, а також як об'єкт права власності та інших майнових прав. Земля є об'єктом різних галузей права – екологічного, земельного, цивільного. Як складний об'єкт права, вона не може розглядатися тільки в рамках одного законодавства. Її правовий режим регламентується нормами земельного, екологічного, цивільного й адміністративного законодавства, нормативно-правовими актами про архітектурну, міськбудівельну, будівельну й господарську діяльність тощо. Сьогодні досить складно вести мову про системність у регулюванні цього комплексу суспільних відносин.

Одностайного тлумачення терміна «земля» не існує. У земельно-правовій та еколого-правовій доктрині його дефініція розглядається відповідно до законодавчих підходів [15; 2003. – № 29. – Ст. 1431]. Вона вироблена фахівцями, які при визначенні землі вказують на сукупність взаємопов'язаних природних об'єктів [Див.: 3, с. 14; 8, с. 12; 13, с. 86; 14, с. 496; 10, с. 11].

Найпоширенішою є думка щодо розгляду землі в різних аспектах: як природний об'єкт, планета (земна куля), частина космічної системи, середовище проживання людини, що охоплює земну й повітряну оболонку земної кулі, її надра, поверхню й ландшафт, тваринний і рослинний світ [7, с. 7].

Заслуговує на увагу точка зору М.В. Шульги: землю доцільно розглядати як найважливіший складник довкілля, що становить собою частину земної кори, яка є просторовою основою ландшафту, що знаходиться над надрами й використовується як засіб виробництва в сільському й лісовому господарстві або для розташування різних об'єктів [17, с. 16].

При трактуванні терміна «земля» є сенс звернути увагу на неї насамперед як на частину природи, як на важливу компоненту навколишнього середовища, а вже потім як на об'єкт цивільного обороту й предмет майнових відносин.

Хоча в ст. 5 ЗК й обумовлено поєднання особливостей землі як територіального базису, природного ресурсу й основного засобу виробництва, але належної уваги їй *як природному об'єкту* не приділено. У цій якості земля і пов'язані з нею суспільні відносини виступають об'єктом правового регулювання екологічного й земельного законодавства.

Під природним об'єктом розуміють складову частину довкілля або останнє в цілому, що охороняється нормами екологічного права, наділене ознаками природного походження, які знаходяться в екологічному зв'язку, можуть виконувати різні екологічні функції й забезпечувати якість середовища мешкання людини [6, с. 20]. Значить, земля, як природний об'єкт, – це компонента природного середовища; вона знаходиться з іншими його складниками в системі природних зв'язків, виконує різноманітні екологічні функції й охороняється державою.

Серед інших видів земель зазначеної категорії (п. ж ст. 19 ЗК), перелічених у законодавстві, землі промисловості посідають провідне місце, чим підкреслюється їх найважливіша роль. До їх складу належать землі, надані для розміщення й експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель і споруд промислових, гірничодобувних, транспортних та інших підприємств, їх під'їзних шляхів, інженерних мереж, адміністративно-побутових будівель, інших споруд (ст. 66 ЗК).

Вважаємо, що термін «земля», який вживається у вказаному визначенні, є абстрактним, тому доцільніше застосовувати термін «*територія*». Ще в 1964 році Р.Д. Боголєпов зазначав, що головну частину земель промислового призначення становлять території промислових підприємств [5, с. 6]. У земельному законодавстві, на жаль, не наводиться дефініції поняття «територія». У законах же України містяться доволі суперечливі його інтерпретації. Так, у Законі України «Про благоустрій населених пунктів» воно вживається як сукупність земельних ділянок, що використовуються для розміщення об'єктів загального користування – парків, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвізів, проїздів, шляхів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій, пляжів, кладовищ, рекреаційних, оздоровчих, навчальних, спортивних, історико-культурних об'єктів, об'єктів промисловості, комунально-складських та інших об'єктів у межах населеного пункту [15;

2005. – № 40. – Ст. 2528]. У Законі України «Про планування та забудову територій» цей термін визначається як частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) із властивими їй географічним положенням, природними і створеними діяльністю людей умовами й ресурсами, а також з повітряним простором і розташованими під нею надрами [15; 2000. – № 20. – Ст. 813]. Наведені формулювання виходять з того, що територія – це все ж таки земельна ділянка (чи їх сукупність), земна поверхня. Поняття «земна поверхня» в деяких випадках застосовується, але визначення його змісту або складу не надається, тому навряд чи доречно оперувати ним як земельно-правовою категорією.

У чинному земельному законодавстві бракує заборони щодо розміщення об'єктів промисловості за межами населених пунктів. Питання стосовно просторово-функціонального поділу території адміністративно-територіальних одиниць вирішується відповідно до Державних будівельних норм (далі – ДБН). Так, за п. 2.1 ДБН 360-92** «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» (1992 р.) територія міста за функціональним призначенням і характером використання поділяється на сельбищну, виробничу, в тому числі зовнішнього транспорту, і ландшафтно-рекреаційну. Згідно з абз. 2 п. 3.4. «Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» (1996 р.) (далі – Правила) в межах зазначених територій виділяються зони різного функціонального призначення – житлової забудови, громадських центрів, промислові, наукові, науково-виробничі, комунально-складські, зовнішнього транспорту, масового відпочинку та ін. Промислові райони в місті за архітектурно-планувальними умовами й чинниками планування поділяються на містобудівні категорії, для кожної з яких призначений функціонально-адекватний склад підприємств (п. 4.5 ДБН 360-92**), що розміщуються відповідно до санітарної класифікації підприємств, профілізації населеного пункту, особливостей місцевих умов тощо. Як у ДБН, так і в Правилах допускається розміщення промислових підприємств у сельбищній зоні населеного пункту, якщо вони не створюють екологічної загрози для населення або території їх розташування. Але всяке підприємство пов'язано з виробництвом продукції, що в будь-якому разі супроводжується шкідливими

викидами, створює шум, вібрації. Тому бажано запровадити в практику *розташування об'єктів промисловості поза межами населених пунктів* з урахуванням рівнів шкідливого антропогенного навантаження на довкілля й мешканців. Проект Закону «Про зонування земель» зазначає, що одним з принципів зонування є поділ видів господарської діяльності за ступенем негативного впливу на оточуюче середовище. Промислова територія міста може становити собою як невеликі й відокремлені земельні ділянки, на яких розміщується по одному підприємству, так і крупні нероз'єднані масиви (райони), на площі яких розташовуються декілька промислових підприємств [4, с. 10]. Отже, *територія промислових підприємств* – це сукупність земельних ділянок, що використовуються як територіальний базис для розміщення об'єктів промисловості з урахуванням вимог зонування територій.

У ст. 79 ЗК України закріплено поняття «земельна ділянка», під яким розуміється частина земної поверхні з окресленими межами, певним місцем розташування, визначеними щодо неї правами. Теоретики земельного права, критикуючи це тлумачення, надають різні визначення земельної ділянки. Як об'єкт земельних відносин вона є частиною поверхні землі (у тому числі й ґрунтовий шар), межі якої описані й підтверджені у законодавчому порядку. Земельна ділянка може бути об'єктом земельних і цивільно-правових відносин лише за умови, що її межі «описані й підтверджені у встановленому порядку». Це стосується і її здатності бути об'єктом права на землю [11, с. 29].

З нашого погляду більш вдала дефініція категорії «земельна ділянка», що точніше характеризує її як об'єкт земельних правовідносин, міститься в Технічних вказівках щодо визначення меж земельних ділянок спільної й сумісної часткової власності фізичних і юридичних осіб на забудованій території в населених пунктах. У їх п. 1.5 зазначено, що це ділянка землі, на яку поширюються гомогенні права власності, яка становить собою єдину власність, має фіксовані межі, відповідне місце розташування, природні властивості, фізичні параметри, правовий і господарський статус та інші характеристики, які є її суттєвими складниками.

Основними ознаками, притаманними юридичному поняттю «земельна ділянка», є межі й місце розташування останньої. Межі земельної ділянки, на-

даної для потреб промисловості, окреслюють територіальну й просторову сферу здійснення прав і виконання обов'язків її власника, інших осіб, які використовують її на законних підставах. Установлення їх – один з правових засобів індивідуалізації земельної ділянки як об'єкта права власності та інших прав.

На даний час норми надання ділянок із земель промисловості не затверджені. Положення, що регулюють порядок розроблення проектно-технічної документації, не передбачають яких-небудь обмежень стосовно розмірів ділянок, на яких проектуються й будуються промислові об'єкти. За словами А. Абикеєвої (1978 р.), розмір землекористування промислового призначення найчастіше визначається фактичною необхідністю в земельній ділянці [1, с. 10]. Чинний СНіП II-89-80 «Генеральні плани промислових підприємств» у п. 2.2 містить лише розпливчату тезу про те, що підприємства й промислові вузли слід розміщувати на території, передбаченій схемою або проектом районного планування, генеральним планом міста чи іншого населеного пункту, проектом планування промислового району.

Вважаємо, що настав час законодавчо закріпити *граничні норми надання (придбання)* у власність земельних ділянок для потреб промисловості на підставі технічних документів. Введення подібного роду обмеження стимулюватиме ефективність і раціональність землекористування й охорону земель.

Відведення земельних ділянок для потреб промисловості здійснюється з урахуванням черговості їх освоєння. Розміри їх визначаються з огляду на необхідність забезпечення умов експлуатації розташованих на них об'єктів відповідно до дотримання установлених будівельних, протипожежних і санітарних норм. Земельна ділянка за законодавством може набувати якості подільної речі. З урахуванням цього об'єктом цивільного обороту може бути не тільки відповідна земельна ділянка в цілому, також *її частина*, яка в такому разі здобуває статусу самостійної земельної ділянки.

Правомірно виникають запитання: чи належить частина земельної ділянки до переліку об'єктів земельних відносин і чи буде правомірне застосування цієї правової категорії для встановлення правового режиму земель промисловості?

Донедавна національне

законодавство взагалі не оперувало цим терміном. У ст. 3 Закону України «Про оцінку земель» серед об'єктів останніх названо частини території адміністративно-територіальних одиниць, а також поряд з іншими – частини земельних ділянок. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що посвідчують право на земельну ділянку, а також порядку поділу та об'єднання земельних ділянок» [15; 2009. – № 24. – Ст. 775] до ч. 7 ст. 126 ЗК введено таке поняття, як «частина земельної ділянки», що стосується її відчуження, але його тлумачення не надається.

Якщо земельна ділянка, надана для потреб промисловості, може бути розділена в натурі в результаті проведення землевпорядкування на 2 чи більше частин, кожна з останніх розглядатиметься як самостійна земельна ділянка, що становить собою об'єкт земельних і цивільно-правових відносин, цивільних прав, яка має пройти державний кадастровий облік за встановленими правилами.

На практиці варто мати на увазі, що обов'язковою умовою поділу землі на декілька земельних ділянок для потреб промисловості є наявність під'їздів, підходів до кожної з них, а також відповідної інфраструктури. Крім того, новостворена земельна ділянка не повинна порушувати функціонального призначення прилеглих земельних ділянок і не втрачати своїх характеристик.

Частина земельної ділянки – це подільна частина останньої, яка в результаті поділу може стати самостійним об'єктом земельних відносин з притаманними їй властивостями й до якої буде встановлено певний правовий режим її використання.

Виходячи з вищевикладеного, вважаємо за доцільне доповнити перелік об'єктів земельних правовідносин, закріплений у ч. 3 ст. 2 ЗК України, й запропонувати таку її редакцію: «Об'єктами земельних відносин є: а) землі в межах території України; б) земля як природний об'єкт і природний ресурс; в) земельні ділянки; г) права на них, у тому числі на земельні частки (паї); д) частки земельних ділянок».

Одним з критеріїв віднесення земельних ділянок до категорії земель промисловості є загальна мета, для якої використовуються ці землі, а саме будівництво й експлуатація різноманітних об'єктів нерухомості, які, як правило, мають виробниче призначення, про що

йдеться у ст. 66 ЗК. Якщо промислові об'єкти розташовані в межах населеного пункту, їх правовий режим впливатиме на режим земель населених пунктів. Звідси й особливі вимоги екологічної безпеки, земельного й міськбудівельного законодавства до розмірів ділянок для спеціальних цілей, розміщення на них будівель, благоустрою територій тощо з дотриманням міськбудівельної документації, санітарних правил планування й забудови територій.

Цільове призначення земель різних категорій хоча й окреслює специфіку перш за все змісту прав та обов'язків власників земельних ділянок, землекористувачів, орендарів земельних ділянок та управління окремими категоріями земель, проте не визнається єдиним критерієм розмежування земель промисловості та інших категорій земель у межах населених пунктів. Є сенс підтримати думку О.О. Іванова, що у цьому випадку головним критерієм земельної ділянки є її місцезнаходження щодо меж населеного пункту [9, с. 11]. Що ж стосується земель промисловості, то в національному законодавстві немає посилання на розташування їх поза межами населених пунктів і не містить прямої заборони. Водночас зробити висновок, що бажано було б їх розміщувати саме так, можливо на підставі аналізу чинного законодавства щодо вимог екологічної безпеки населених пунктів.

Спираючись на вищевикладене, пропонуємо наступну редакцію ст. 66 ЗК України:

«1. Землі промисловості – це території, які надані для розміщення й експлуатації промислових об'єктів, гірничодобувних, транспортних та інших підприємств, їх під'їзних шляхів, інженерних мереж, адміністративно-побутових будівель, інших спору з урахуванням зонування територій населених пунктів, і для яких встановлено відповідний правовий режим їх використання.

3. До складу земель промисловості входять земельні ділянки, місцезнаходження яких визначено відповідно до вимог екологічної безпеки, санітарно-гігієнічних і санітарно-епідеміологічних правил і норм, гігієнічних нормативів, а якщо промислові об'єкти є джерелом підвищеної небезпеки, то їх треба розміщувати переважно поза межами населених пунктів.

5. Земельні ділянки промислових підприємств використовуються чи призначаються: а) для розміщення виробничих та адміністративних будівель, споруд, споруджень та обслуговуючих їх об'єктів з ме-

тою забезпечення діяльності організацій та (або) експлуатації промисловості; б) для розробки корисних копалин організаціями гірничодобувної й нафтогазової промисловості».

(Частини 3 і 4 замінити відповідно на 4 і 6).

Список літератури: **1**. *Абыкеева А*. Правовые основы рационального использования земель промышленных предприятий // Советская юстиция. 1978. – № 11. – С. 10-13. **2.** *Аксененок Г.А.* Земельне правоотношения в СССР. – М.: Госюридиздат, 1958. – 424 с. **3**. *Андрейцев В.І.* Об'єкти земельних правовідносин за новим Земельним кодексом України // Законодавство України: Наук.-прак.коментарі. – 2002. – № 2. – С. 13-19. **4**. *Балезин В.П.* Правовой режим земель городской застройки. – М.: Госюридиздат, 1963 – 193 с. **5**. *Боголепов Р.Д.* Правовой режим земель промышленного и транспортного назначения: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. – М., 1964. – 15 с. **6**. *Гетьман А.П., Шульга М.В., Анісімова Г.В, Соколова А.К.* Екологічне право України в запитаннях та відповідях: Навч. посіб. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2008. – 480 с. **7.** Земельне право України: Підручник / За ред. *О.О. Погрібного, І.І. Каракаша.* – Вид. 2, перероб. і доп. – К.: Істина, 2009. – 600 с. **8**. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: Наук.-навч. посіб. // За ред. *Н.І. Титової.* – Л.: ПАІС, 2005. – 368 с. **9**. *Иванов А.А.* Правовые вопросы размещения промышленных зон в черте города // Эколог. право. – 2003. – № 1. – С. 11-14. **10.** *Каракаш И.И.* Право собственности на землю и право землепользования в Украине: Науч.-практ. пособ. – К.: Истина, 2004. – 213 с. **11.** Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под. ред. *С.А. Боголюбова.* – Спб.: Питер, 2009. – 464 с. **12**. *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права: Учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2006. – 768 с. **13**. *Мунтян В.Л.* Правова охорона природи УРСР. – К.: Вища шк., 1972. – 230 с. **14**. *Носік В.В.* Право власності на землю Українського народу. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с. **15**. Офіційний вісник України. **16**. Структура, динаміка та розподіл земельного фонду України (за станом на 1січня 2008 року). – К.: Держком України із зем. ресурсів, 2008. – 125 с. **17.** *Шульга М.В.* Актуальне правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. – Харьков: Консул, 1998. – 224 с.

Надійшла до редакції 11.12.2009 р.