

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.67>

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ МІСТОБУДІВНИХ ПОТРЕБ

Лісова Т.В.,

*доктор юридичних наук, професор,**доцент кафедри земельного та аграрного права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,**ORCID: 0000-0002-3747-1733*

Лісова Т.В. Окремі питання правового регулювання використання земельних ділянок для містобудівних потреб.

Статтю присвячено актуальним питанням правового регулювання використання земельних ділянок для містобудівних потреб. Досліджено законодавче регулювання використання земель у сфері містобудівної діяльності. Проаналізовано термін «містобудівні потреби». Обґрунтовано, що містобудівні потреби виступають певною умовою для будівництва, експлуатації, капітального ремонту, реконструкції об'єктів будівництва, а також здійснення благоустрою. Наведено наукові позиції щодо поняття «містобудівна потреба» у широкому та вузькому розуміннях.

Особливу увагу приділено землям житлової та громадської забудови, які використовуються для містобудівних потреб.

Акцентовано увагу на змінах правового регулювання використання земель для містобудівних потреб, зокрема щодо нових видів містобудівної документації.

Зроблено висновок, що просторове планування використання та охорони земель є основою розвитку території територіальної громади та потребує комплексного підходу до розробки планувальної документації. Досліджено досвід зарубіжних країн щодо територіального (просторового) планування як основного засобу управління територіями (землями).

Акцентовано увагу на комплексності у набутті та реалізації права на забудову. Наголошено на державній реєстрації прав на землю (права власності, права постійного користування, права оренди, суперфіцію, емфітевзису) як необхідній умові початку будівництва будь-яких об'єктів.

Розглядається питання щодо можливості здійснення будівництва об'єктів містобудування на земельних ділянках, що використовуються на праві земельного сервітуту. Зроблено висновок, що на земельних ділянках, використання яких здійснюється шляхом встановлення земельних сервітутів, не допускається зведення об'єктів капітального будівництва (на відміну від розміщення тимчасових споруд).

Досліджено особливості містобудівного контролю, його зміст та систему органів. Розкрито роль містобудівного контролю у частині запобігання настанню негативних процесів щодо стану земель.

Наголошено, що правове регулювання використання земель для містобудівних потреб спрямоване, переважно, на забезпечення публічних інтересів. Зроблено акцент на недоліках правового забезпечення використання земельних ділянок для містобудівних потреб, зокрема, відсутності приписів, спрямованих на забезпечення охорони земель для забудови.

Ключові слова: використання земель; забудова земель; просторове планування; містобудівна діяльність; містобудівні потреби; містобудівний контроль; охорона земель; планування територій; містобудування; публічний інтерес; право земельного сервітуту.

Lisova T.V. Certain issues of legal regulation of land use for urban development purposes.

The article is devoted to topical issues of legal regulation of land use for urban development purposes. The author examines the legislative regulation of land use in the field of urban development. The term «urban development needs» is analyzed. It is substantiated that urban planning needs are a certain condition for construction, operation, overhaul, reconstruction of construction objects, as well as for the implementation of landscaping. The author presents scientific positions on the concept of «urban planning need» in the broad and narrow sense.

Particular attention is paid to the lands of residential and public buildings used for urban planning purposes.

The author focuses on the changes in the legal regulation of land use for urban planning purposes, in particular, with regard to new types of urban planning documentation.

It is concluded that spatial planning of land use and protection is the basis for the development of the territory of a territorial community and requires an integrated approach to the development of

planning documentation. The experience of foreign countries in terms of territorial (spatial) planning as the main means of managing territories (lands) is studied.

Attention is focused on the complexity of the acquisition and exercise of the right to development. The author emphasizes the state registration of land rights (ownership, permanent custodianship, lease, superficies, emphyteusis) as a prerequisite for the commencement of construction of any facilities.

The article considers the issue of the possibility of construction of urban development objects on land plots used under the right of land servitude. It is concluded that the construction of capital construction objects (as opposed to the placement of temporary structures) is not allowed on land plots used by way of establishing land easements.

The author examines the peculiarities of urban planning control, its content and system of bodies. The role of urban planning control in terms of preventing the onset of negative processes regarding the state of land is revealed.

The author emphasizes that legal regulation of land use for urban development purposes is aimed mainly at ensuring public interests. The emphasis is placed on the shortcomings of legal support for the use of land plots for urban development purposes, in particular, the lack of regulations aimed at ensuring the protection of land for development.

Key words: use of land; land development; spatial planning; urban development activities; urban development needs; urban development control; land protection; territory planning; urban planning; public interest; right of land easement.

Постановка проблеми. В умовах розвитку ринкових відносин, активізації процесів будівельного комплексу особливої уваги потребують питання, пов'язані із використанням земельних ділянок для містобудівних потреб. Адже як будівництво, так і подальша експлуатація будь-якого об'єкта нерухомості не є можливими без використання земельної ділянки. Цінність земельних ділянок, як і обсяг інвестиційних вкладень, певною мірою, залежить від особливостей розташованих на них об'єктів нерухомості.

Наукові дослідження питань, які виникають у сфері використання земельних ділянок для містобудівних потреб, є нечисленними та переважно присвячені окремим аспектам зазначеної вище проблематики.

Стан опрацювання проблематики. Дослідженням питань, які виникають у сфері правового регулювання використання земельних ділянок для містобудівних потреб, займалися вітчизняні науковці: Є.О. Іванова [1], І.В. Ігнатенко [2], О.С. Петраковська [3], А.І. Ріпенко [4; 5], Д.В. Федчишин [6; 7] та ін. Стан дослідження вказаної проблематики свідчить про недосконалість чинного законодавства у сфері використання земельних ділянок для містобудівних потреб. Незважаючи на ґрунтовні здобутки, певні питання правового регулювання використання земельних ділянок для містобудівних потреб залишаються недостатньо розробленими.

Метою дослідження є аналіз правових засад використання земельних ділянок для містобудівних потреб.

Виклад основного матеріалу. Насамперед слід наголосити, що аналіз чинного законодавства свідчить про відсутність поняття «містобудівні потреби». Як слушно зазначається у наукових працях, відсутність вищевказаного терміна привносить певний елемент невизначеності щодо умов прийняття рішень про передачу (надання) земельних ділянок державної та комунальної власності, зокрема, в частині заборони передачі (надання) останніх у власність чи користування фізичним або юридичним особам за відсутності плану зонування або детального плану території, затвердженого відповідно до вимог законодавства [4, с. 16]. Зазначене підтверджує зміст Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI [8]. Так, відповідно до ч. 3 ст. 24 вказаного Закону передача (надання) земельних ділянок із земель державної та комунальної власності у власність або користування як фізичним, так і юридичним особам для містобудівних потреб допускається за умови, якщо відповідні земельні ділянки розташовані в межах території, щодо якої затверджено принаймні один із видів містобудівної документації на місцевому рівні: комплексний план, складовою частиною якого є план зонування території; генеральний план населеного пункту, складовою якого є план зонування території; план зонування території як окремий вид містобудівної документації на місцевому рівні, затверджений до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель»; детальний план території.

А.І. Ріпенко слушно пропонує розглядати поняття «містобудівна потреба» у широкому та вузькому аспектах. Так, у широкому сенсі містобудівна потреба становить собою необхідність організації матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини містобудівними засобами (як-от: планування територій; проектування та розміщення об'єктів будівництва, елементів бла-

гоустрою, їхня реконструкція та капітальний ремонт). У вузькому ж розумінні містобудівні потреби є необхідністю в організації матеріально-просторового середовища життєдіяльності людей шляхом розміщення будівель і споруд та здійснення благоустрою територій. Науковець розглядає питання, чи охоплюється поняттям «містобудівні потреби» надання земельних ділянок для експлуатації та обслуговування вже побудованих будівель та споруд, здійснення благоустрою та обслуговування його елементів [4, с. 16-17]. Підкреслимо, що містобудівні потреби виступають певною умовою для будівництва, експлуатації, капітального ремонту, реконструкції об'єктів будівництва, а також здійснення благоустрою. Містобудівні потреби можуть бути забезпечені шляхом будівництва, експлуатації, обслуговування відповідних об'єктів, здійснення благоустрою територій.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» від 06 вересня 2005 р. № 2807-IV останній становить собою комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення, озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля [9]. Вищевказаний Закон серед об'єктів благоустрою населених пунктів виокремлює: території загального користування; парки; сади; сквери; майданчики; пам'ятки культурної та історичної спадщини; вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки; майдани, площі, бульвари, проспекти; пляжі; кладовища; інші території загального користування;

прибудинкові території тощо (ст. 13). Слід підкреслити, що у вищезазначеній статті Закону серед об'єктів благоустрою населених пунктів не зазначені земельні ділянки. Водночас відповідно до ст. 23 Закону до об'єктів благоустрою території житлової та громадської забудови належать земельні ділянки в межах населених пунктів, на яких розміщені об'єкти житлової забудови, громадські будівлі та споруди, інші об'єкти загального користування [9]. Виходячи зі змісту ст. 2 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», територія складається з сукупності земельних ділянок, які використовуються для розміщення об'єктів благоустрою населених пунктів. Отже, земельні ділянки виступають окремим об'єктом благоустрою. Насамперед ідеться про землі житлової та громадської забудови.

Д.В. Федчишин, провівши комплексне дослідження правових засад використання земель громадської забудови, слушно зазначає, що ці землі одночасно відіграють потрійну роль: (а) об'єкта забудови – для будівництва об'єктів містобудування; (б) об'єкта благоустрою – для створення сприятливих умов життєдіяльності людини з урахуванням вимог благоустрою територій; (в) об'єкта охорони – для охорони від нецільового використання, забруднення, самочинного будівництва [6, с. 14].

При цьому, об'єктом благоустрою можуть бути не лише земельні ділянки житлової та громадської забудови. Заходи благоустрою здійснюються і на інших землях населених пунктів, включаючи землі рекреаційного, оздоровчого, сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення.

У наукових працях благоустрій територій розглядається як субінститут у складі комплексного правового інституту благоустрою населених пунктів, що містить земельно-правові та еколого-правові норми, що регулюють відносини щодо раціонального використання земель житлової та громадської забудови та інших розташованих в межах населених пунктів земель, для проєктування та розміщення елементів благоустрою, їх охорони, облаштування об'єктів благоустрою на засадах землевпорядного і містобудівного планування та зонування територій [5, с. 8].

Підкреслимо, що відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» містобудівна документація на місцевому рівні є одночасно землевпорядною документацією [8].

Сьогодні у зв'язку зі змінами правового регулювання використання земель для містобудівних потреб з'являються нові види містобудівної документації, як-от комплексний план просторового розвитку території територіальної громади. Просторове планування використання та охорони земель є основою розвитку території територіальної громади та потребує комплексного підходу до розробки планувальної документації.

Згідно із Законом, планування і забудова територій, як діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, включає: прогнозування розвитку територій; забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій; визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, транспортних, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів; встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності;

розроблення містобудівної та проектної документації, будівництво об'єктів; реконструкцію існуючої забудови та територій; збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури; проведення моніторингу забудови; ведення містобудівного кадастру; здійснення контролю у сфері містобудування тощо. Вищезазначене свідчить, що поняття «просторове планування» є ширшим, ніж «містобудівний контроль» та «містобудівний кадастр». Адже останні входять до його складу.

При цьому, інструментом державного регулювання планування територій є містобудівна документація, яка поділяється на документацію державного, регіонального та місцевого рівнів. Законодавчою новелою є розробка містобудівної документації у формі електронного документа, на оновленій картографічній основі, облікованій у Державному картографо-геодезичному фонді України, в цифровій формі як набори тематичних геопросторових даних у Державній геодезичній референційній системі координат УСК-2000 і єдиній системі класифікації та кодування об'єктів містобудування для формування баз даних містобудівного кадастру [8].

Як слушно звертає увагу А.І. Ріпенко, вітчизняне законодавство не вживає терміни «територіальне планування» або «просторове планування». Водночас у зарубіжних країнах територіальне (просторове) планування є основним засобом управління територіями (землями), що, приміром в США, має назву «зонування територій» (zoning). Науковець підкреслює, що розвиток земельного та містобудівного законодавства у царині просторового планування є досить нерівномірним через нечіткість послідовної державної земельної політики, зокрема через відсутність Загальнодержавної програми використання та охорони земель [4, с. 228, 240].

Слід підкреслити, що в юридичній науці України проведено ґрунтовні доктринальні дослідження правової регламентації відносин із зонування земель у межах населених пунктів. Насамперед слід відзначити проведене фундаментальне дослідження І.В. Ігнатенко. Вчена розглядає зонування земель у межах населених пунктів як їх диференціацію на функціональні зони, що здійснюється на підставі затвердженого органом місцевого самоврядування плану зонування території з метою встановлення дозволеного та допустимого використання земельних ділянок в межах цих зон [2, с. 29].

Підкреслимо, що умови та порядок забудови земельних ділянок насамперед закріплено у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності». Ідеться про певну комплексність у набутті та реалізації права на забудову. При цьому, починати будівництво будь-яких об'єктів можна лише після державної реєстрації права на земельну ділянку. Насамперед ідеться про державну реєстрацію права власності на землю, права постійного користування, права оренди та суперфіцію. Крім того, Законом не заборонено будувати певні об'єкти і на земельних ділянках, які використовуються за договором емфітевзису.

Акцентуємо увагу, що в умовах розширення сфери права сервітутного землекористування виникає питання щодо будівництва об'єктів містобудування на земельних ділянках, що використовуються на праві земельного сервітуту. Підкреслимо, що право сервітутного землекористування забезпечує можливість як постійного, так і строкового ефективного використання частини чужої земельної ділянки.

Аналіз змісту ст. 99 Земельного кодексу України дозволяє дійти висновку, що на земельних ділянках, використання яких здійснюється шляхом встановлення земельних сервітутів, не допускається зведення об'єктів капітального будівництва. Водночас розміщення об'єктів рекреаційної інфраструктури, а також інженерної інфраструктури, необхідної для їх функціонування та обслуговування, як і будівництво та облаштування інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій, тимчасових споруд (малих архітектурних форм), передбачено Законом. Отже, встановлення земельного сервітуту не дозволяє землекористувачу здійснювати капітальне будівництво на чужій земельній ділянці.

Зведенню споруд передуює процес підготовки будівництва – формування (у разі необхідності) земельної ділянки, набуття з моменту державної реєстрації права на неї, одержання необхідної дозвільної документації та безпосередньо підготовка земельної ділянки до будівництва [10, с. 435].

Підкреслимо, що на кожному етапі забудови землі виступають не лише об'єктом контролю за використанням та охороною земель. Стосовно вказаних земель також здійснюється і містобудівний контроль, що здійснюється окремою системою органів. Зокрема, центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад. Вищезазначені суб'єкти виконують передбачені Законом повноваження щодо контролю за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм, правил, положень містобудівної документації, вихідних даних, проектною до-

кументації. Цей вид контролю є не менш важливим, ніж контроль за використанням та охороною земель. У певних випадках, належне проведення містобудівного контролю забезпечує запобігання настанню негативних процесів щодо стану земель, що може бути обумовлене порушенням будівельних норм та правил, підготовки земельної ділянки до будівництва тощо.

Висновки. На підставі проведеного аналізу правового регулювання використання земельних ділянок для містобудівних потреб зазначимо, що правове регулювання використання земель для містобудівних потреб спрямоване переважно на забезпечення публічних інтересів.

Розвитку як містобудівного, так і земельного законодавства притаманна чітка динаміка в частині регулювання відносин щодо використання земельних ділянок для будівництва, експлуатації, капітального ремонту, реконструкції об'єктів будівництва, а також здійснення благоустрою. Позитивним кроком законодавця слід вважати впровадження новацій, що відповідають вимогам сучасності, як-от електронних технологій у сферу будівництва (порталу єдиної державної електронної системи; відкриття електронного кабінету, що забезпечує електронну взаємодію між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг).

Водночас, на жаль, містобудівне законодавство характеризується відсутністю правових норм, спрямованих на забезпечення охорони земель для забудови. Отже, містобудівне законодавство необхідно доповнити приписами, спрямованими на забезпечення раціонального використання земель забудови, їхнього захисту від шкідливого антропогенного впливу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Іванова Є.О. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2007. 213 с.
2. Ігнатенко І.В. Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів: монографія. Харків: Вид-во «Фінарт», 2014. 274 с.
3. Петраковська О.С. Проблеми міського землекористування. *Наукові праці Донецького національного технічного університету*. 2004. Вип. 72. С. 107–112.
4. Ріпенко А.І. Використання земель для містобудівних потреб: теоретичні та практичні проблеми: монографія. Херсон: Видав. дім «Гельветика», 2019. 496 с.
5. Ріпенко А.І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2010. 20 с.
6. Федчишин Д.В. Правові засади використання земель громадської забудови: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Харків, 2014. 20 с.
7. Федчишин Д.В. Правові засади використання земель громадської забудови: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Харків, 2015. 207 с.
8. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Офіц. вісн. України*. 2011. № 18. Ст. 735.
9. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV. *Офіц. вісн. України*. 2005. № 40. Ст. 2528.
10. Ігнатенко І.В., Шульга М.В. Порядок використання земель для забудови та інших потреб. *Земельне право: підручник: 3-тє вид. доп. і перероб. / за ред. М.В. Шульги*. Харків: Юрайт, 2023. С. 433–442.