

М. Л. МУРАВСЬКА

*Марія Леонідівна Муравська, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України***СТВОРЕННЯ ШТУЧНИХ ВОДНИХ ОБ'ЄКТІВ: ЦІЛЬОВЕ ПРИЗНАЧЕННЯ
ЧИ ЦІЛЬОВЕ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ?**

Зміст інституту цільового призначення земель та доцільність його застосування для поділу земельного фонду України на структурні частини є одним із найбільш дискусійних питань, які сьогодні обговорюються представниками української юридичної науки та спеціальних наук. Зокрема, дискусії розгортаються навколо наступних тем: чи охоплює існуюча класифікація на категорії всі землі України¹; як співвідносяться цільове призначення та цільове використання земельних ділянок². Крім того, ряд науковців вважають за доцільне заміну інституту цільового призначення земель альтернативними правовими інститутами. Так, В. В. Носік дотримується думки про необхідність визначення правового режиму земель на основі планування території³. А. М. Мірошніченко⁴, В. М. Правдюк⁵ та окремі представники землевпорядної науки, зокрема, А. М. Третяк, В. М. Другак⁶ наполягають на заміні інституту цільового призначення земель інститутом зонування.

Наукові дискусії викликає і термінологічний склад інституту цільового призначення земель, закріплений у чинному законодавстві. Зокрема, на існуючі термінологічні недоліки нормативно-правових актів земельного права звернули увагу А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко⁷, А. Г. Мартин⁸. Підставою для таких дискусій стали складність тлумачення правових норм та, як наслідок, суперечливість їх правозастосування. Адже для характеристики подібних правових явищ лише в основному нормативно-правовому акті земельного права – Земельному кодексі України⁹ (далі – ЗКУ) використовуються декілька різних термінів: «основне цільове призначення» (ст. 19 ЗКУ), «цільове призначення» (ст. 20 ЗКУ), «цільове використання» (п. б) ч. 15 Перехідних положень ЗКУ), «вид використання» (ч. 5 ст. 20 ЗКУ), «функціональне призначення» (ст. 136 ЗКУ). Зрозуміло, що всі окреслені невирішені питання створюють перепони для подальшого вдосконалення земельного законодавства. Проте в рамках даної статті ми не розглядатимемо термінологічний склад інституту цільового призначення земельного права України, а зосередимо увагу на змістовному навантаженні інституту цільового призначення земель в частині регулювання діяльності зі створення штучних водних об'єктів у межах приватних земельних ділянок, яка є дозволеною на підставі п. 2 ст. 59 ЗКУ, п. 8 ст. 7 Закону України «Про фермерське господарство»¹⁰ (далі – ЗУ «Про фермерське господарство») та ст. 82 Водного кодексу України¹¹ (далі – ВКУ).

Зокрема, спробуємо знайти відповідь на запитання, як чинне законодавство трактує діяльність зі створення штучних водних об'єктів у межах приватних земельних ділянок: як цільове призначення чи як цільове використання земельної ділянки. Для пошуку відповіді на поставлене запитання необхідно визначити зміст двох зазначених вище правових категорій. Так, у рамках даної статті під цільовим призначенням земельної ділянки ми розуміємо мету та умови використання індивідуально визначеної земельної ділянки в межах певної категорії (характеристика земельної ділянки, яка вноситься до Державного земельного кадастру, про що докладніше буде йтися далі). Під цільовим використанням земельної ділянки ми розуміємо спосіб (напрямок) користування сформованою земельною ділянкою, що відповідає її цільовому призначенню. Цільове використання земельної ділянки як її характеристика відповідно до чинних нормативно-правових актів не підлягає внесенню до Державного земельного кадастру.

Отже, якщо цільове призначення земельної ділянки визначається в межах певної категорії земель, а цільове використання земельної ділянки має узгоджуватись із цільовим призначенням та, відповідно, і з правовими та природними умовами користування землями категорії, до якої земельна ділянка віднесена, то першою сходинкою на шляху пошуку відповіді на поставлене запитання є визначення, з правовим режимом яких категорій земель може узгоджуватись відповідна діяльність.

В юридичній літературі зазначається, що спочатку за основу при поділі земель України на категорії було покладено природні (екологічні) ознаки та соціально-економічні й виробничі характеристики використання земель¹². Відповідно, і створення штучного водного об'єкта як напрям землекористування може бути дозволеним у межах певної категорії земель виключно за умови відповідності такої діяльності меті виділення окремої категорії земель, а саме: пріоритетності її використання як територіального базису, природного ресурсу або як основного засобу виробництва. Водночас у певних випадках створення штучних водних об'єктів може мати місце для забезпечення використання земель певної категорії за основним цільовим призначенням. Наприклад, штучні водні об'єкти, створені на землях сільськогосподарського призначення, можуть бути використані для меліорації земель та поливу сільськогосподарських культур, що сприятиме підвищенню врожайності. Однак до діяльності зі створення штучних водних об'єктів на землях, які відповідно до ст. 5 Закону України «Про екологічну мережу України»¹³ визнані складовою екологічної мережі, потрібно ставитись із обережністю, адже такі території і об'єкти, на них розташовані, підлягають особливій охо-

роні й захисту. Крім того, на території категорій земель, які переважно використовуються як територіальний базис для розміщення будівель і споруд різного функціонального призначення, визначальними мають стати вимоги до безпечності розташованих на таких землях об'єктів нерухомості.

Саме тому правове регулювання діяльності зі створення штучних водних об'єктів у межах земель всіх категорій має підпорядковуватись загальному правилу: обов'язковість проведення попередніх досліджень в частині наслідків впливу відповідної діяльності на навколишнє середовище, а саме: на збереження екологічної збалансованості, дотримання прав землевласників та землекористувачів, забезпечення безпеки об'єктів, розташованих на певній території тощо. Проте, на жаль, такого правила законодавство не містить.

Другою сходинкою для пошуку відповіді на поставлене запитання є визначення, чи може створення штучних водних об'єктів вважатись цільовим призначенням сформованої земельної ділянки. Для цього проаналізуємо чинне законодавство, що регулює процес формування земельної ділянки.

Так, істотною умовою формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав є її реєстрація у Державному земельному кадастрі (п. 1 ст. 79-1 ЗКУ). До відомостей про земельну ділянку, які підлягають обов'язковому внесенню до Державного земельного кадастру, відповідно до п. 1 ст. 15 Закону України «Про державний земельний кадастр»¹⁴ віднесено цільове призначення. Цільове призначення земельної ділянки визначається згідно з додатком 39 до вимог до змісту, структури і технічних характеристик електронного документа, що додаються до Порядку ведення Державного земельного кадастру¹⁵ «Класифікація видів цільового призначення земель» (далі – Класифікація). Відповідно до структури Класифікації цільове призначення присвоюється земельним ділянкам в рамках певної категорії земель. Однак таке цільове призначення як «для створення штучного водного об'єкта» Класифікацією не передбачене. З урахуванням наведеного можна твердити, що створення штучного водного об'єкта не може бути цільовим призначенням сформованої земельної ділянки на підставі чинних нормативно-правових актів. Проте, з урахуванням того, що чинне законодавство регламентує відповідну діяльність (п. 2 ст. 59 ЗКУ, ст. 82 ВКУ та п. 8 ст. 7 Закону України «Про фермерське господарство»), такий вид використання земельної ділянки може мати місце, але за умов, що відповідне будівництво та подальше користування штучним водним об'єктом не стане причиною унеможливлення використання земельної ділянки за цільовим призначенням. Отже, можливо, закріплюючи зазначені норми, законодавець вважав, що діяльність зі створення штучного водного об'єкта є цільовим використанням земельної ділянки?

Так, А. М. Мірошниченко та Р. І. Марусенко, обґрунтовуючи хибність існуючої в недавньому минулому практики надто вузького визначення цільового призначення в правостановлюючих документах на земельні ділянки, яка давала привід вважати будь-яке відхилення від нього нецільовим використанням, стверджують, що зміни, внесені в ч. 5 ст. 20 ЗКУ відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку набуття прав на землю» від 5 листопада 2009 р. № 1702-VI¹⁶ спрямовані на вирішення окресленої проблеми. Згідно з чинною редакцією ч. 5 ст. 20 ЗКУ, земельна ділянка може використовуватися у будь-який спосіб, який відповідає правовому режиму категорії, до якої належить земельна ділянка. Водночас вищезазначені автори зауважують, що крім належності земельної ділянки до певної категорії земель режим її використання визначається й іншими обставинами, зокрема, містобудівною документацією, наявністю зон із особливим режимом використання тощо¹⁷. Погоджуючись з останньою тезою, водночас вважаємо, що ч. 5 ст. 20 ЗКУ не дозволяє вирішити повною мірою питання, як законодавство характеризує діяльність зі створення штучних водних об'єктів у межах приватних земельних ділянок, які можуть бути віднесені до різних категорій земель і мати різне цільове призначення. Наприклад, створення штучних водних об'єктів на земельних ділянках, які віднесені до категорії земель житлової та громадської забудови, часто не можна вважати діяльністю, що відповідає основній меті виокремлення такої категорії земель – розміщення та обслуговування будівель і споруд. Адже створення штучного водного об'єкта може стати причиною підтоплення фундаментів будівель та чинником їх руйнування, а тому унеможливити використання земельної ділянки за її цільовим призначенням.

Крім того, не можна заперечувати той факт, що створення й подальше функціонування в межах земельної ділянки штучного водного об'єкта призводить до зміни умов використання частини земельної ділянки, на якій відповідний водний об'єкт розміщується. Адже землі, які покриваються водою, стають непридатними для користування ними на попередніх умовах. Водночас на землі під прибережними захисними смугами, встановленими вздовж (навколо) нового водного об'єкта, має поширюватись режим обмеженої господарської діяльності (ст. 89 ВКУ та ст. 61 ЗКУ), що може призвести до звуження можливості повноцінно користуватись земельною ділянкою за її цільовим призначенням.

Підтримуючи вислів А. Г. Мартіна про те, що цільове призначення слід визнати головним джерелом обов'язків землекористувача, а отже – особливо важливою характеристикою земельної ділянки¹⁸, маємо з'ясувати, чи можуть зміни в умовах використання земельної ділянки, пов'язані зі створенням штучного водного об'єкта, вважатись правомірними. Для цього, на нашу думку, необхідно встановити правові межі можливого використання земельних ділянок в рамках встановленого цільового призначення.

Не зважаючи на те, що за земельним законодавством України інститут цільового призначення застосовується як в межах, так і за межами населених пунктів, у межах населеного пункту діє ще й інститут зонування (ст. 180 ЗКУ). Відповідно до п. 2 ст. 180 ЗКУ при зонуванні земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон. Водночас п. 3 ст. 180 ЗКУ є відсильною нормою, в якій зазначається, що зонування земель здійснюється відповідно до

закону. Такими законами є Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»¹⁹ (далі – ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності») та Закон України «Про основи містобудування»²⁰. Так, для визначення умов і обмежень у використанні території для містобудівних потреб у межах визначених на території населеного пункту зон розробляється план зонування території (зонінг) (пп. 9 п. 1 ст. 1 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності»). Водночас згідно з ДСТУ-Н Б Б 1.1-12: 2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)»²¹ вводяться поняття, які не властиві нормативно-правовим актам земельного права, а саме: дозволений (переважний і супутній) вид використання території (земельної ділянки), під яким розуміють використання, яке відповідає переліку переважних та супутніх видів використання й містобудівній документації, та допустимий вид використання території (земельної ділянки) – це вид використання, який не відповідає переліку переважних та супутніх видів для даної територіальної зони, але може бути дозволеним за умови спеціального погодження (п. 3.2 ДСТУ-Н Б Б 1.1-12: 2011).

Якщо переважний вид використання земельної ділянки відповідає переліку дозволених видів для певної територіальної зони, то супутній вид використання земельної ділянки є дозволеним та необхідним для забезпечення функціонування переважного виду використання земельної ділянки. Обидва види використання земельної ділянки не потребують отримання спеціального погодження (п. 3.2 ДСТУ-Н Б Б 1.1-12: 2011).

З одного боку, створення штучних водних об'єктів може мати на меті забезпечення функціонування переважного виду використання земельної ділянки (наприклад, для меліорації земель), а з іншого боку, – може мати й іншу мету, відмінну від обслуговування переважного виду використання земельної ділянки, наприклад, з метою відпочинку на присадибній земельній ділянці. Крім того, до початку створення штучних водних об'єктів без проведення необхідних досліджень важко передбачити, чи забезпечить відповідне будівництво функціонування переважного виду використання земельної ділянки, адже наслідки впливу будівництва на навколишнє середовище можуть бути різними. Тому, на наш погляд, для того, щоб процес створення штучного водного об'єкта та природні і правові умови, в яких здійснюється його подальша експлуатація, узгоджувались з метою, для досягнення якої відповідне будівництво ініціюється, доцільно таку діяльність пов'язувати із отриманням спеціального погодження. А тому, відповідно до ДСТУ-Н Б Б 1.1-12: 2011 «створення штучних водних об'єктів» має бути віднесене до допустимого виду використання земельної ділянки. Проте, як зазначалось вище, дія ДСТУ-Н Б Б 1.1-12: 2011 поширюється виключно на територію населених пунктів.

Водночас п. 2 ст. 59 ЗКУ, п. 8 ст. 7 Закону України «Про фермерське господарство» та ст. 82 ВКУ не регламентують територіальні обмеження для створення штучних водних об'єктів. Отже, відповідна діяльність може мати місце як в межах, так і за межами населених пунктів. Тому доцільним, на наш погляд, є введення в земельне законодавство схожої класифікації видів цільового використання земельних ділянок, яка б у зазначеній частині не проводила межу між територіями (земельними ділянками), розташованими в межах і за межами населених пунктів. Тобто, земельним законодавством має бути виділено основні (дозволені) види цільового використання земельних ділянок та додаткові (допустимі) види цільового використання земельних ділянок. Основні (дозволені) види цільового використання мають відображати пріоритетні способи (напрямки) користування земельною ділянкою. Право на користування земельною ділянкою відповідно до основних видів цільового використання має надаватись автоматично з моменту державної реєстрації права власності чи користування такою земельною ділянкою. Додаткові (допустимі) види цільового використання мають бути закріплені нормативно-правовими актами як можливі види користування земельною ділянкою. А право на користування земельною ділянкою відповідно до додаткового (допустимого) виду її цільового використання має надаватись землевласнику (землекористувачу) нормативним актом індивідуальної дії.

Підсумовуючи проведений аналіз, ми вважаємо, що п. 2 ст. 59 ЗКУ, п. 8 ст. 7 Закону України «Про фермерське господарство» та ст. 82 ВКУ, які дозволяють створення штучних водойм, закріплюють саме додатковий (допустимий) вид цільового використання земельної ділянки. А нормативно-правовим актом індивідуальної дії, яким слід надавати право власникам приватних земельних ділянок на створення штучного водного об'єкта, має бути дозвіл уповноваженого органу влади, порядок отримання якого чинне законодавство, на жаль, не регламентує.

¹ Мірошніченко А. М. Земельне право України: Підручник. – 2-ге видання, допов. і перероб. – К.: Алеута; Центр учбової літератури, 2011. – 678 с. – С. 29.

² Кулинич П. Ф. Цільове призначення та цільове використання земель за новим земельним кодексом України // <http://justinian.com.ua/article.php?id=495>

³ Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с. – С. 178.

⁴ Мірошніченко А. М. Вказана праця. – С. 30.

⁵ Правдюк В. М. До питання співвідношення понять містобудівного зонування та цільового призначення земель // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 2. – С. 173–180.

⁶ Землепорядне проектування: організація території сільськогосподарських підприємств методом еколого-ландшафтного землеустрою: навч. посіб. / А. М. Третяк, В. М. Друга, Л. А. Гунько, І. П. Гетманчик, К.: «ЦП «Компринт», 2012. – 200 с. – С. 133.

⁷ Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України, 5-те видання, змінене і доповнене. – К.: Алеута, 2013. – 544 с. – С. 110.

⁸ Мартин А. Г. Сучасні проблеми класифікації та встановлення цільового призначення земельних ділянок [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zsu.org.ua/index.php/andrij-martin/71-2011-01-14-13-51-16>

- ⁹ Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
- ¹⁰ Про фермерське господарство : Закон України від 19.06.2003 № 973-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Стор. 62. – Ст. 1438.
- ¹¹ Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/92 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995 – № 24. – Ст. 189.
- ¹² Земельне право України: підруч. для студ. юрид. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с. – С. 294.
- ¹³ Про екологічну мережу України : Закон України від 24.06.2004 № 1864-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 29. – Стор. 53. – Ст. 1950.
- ¹⁴ Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 60. – Стор. 64. – Ст. 2405.
- ¹⁵ Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 року № 1051 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Стор. 183. – Ст. 3598.
- ¹⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку набуття прав на землю : Закон України від 05.11.2009 р. № 1702-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 94. – Стор. 13. – Ст. 3202.
- ¹⁷ Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України, 5-те видання, змінене і доповнене. – К.: Алетта, 2013. – 544 с. – С. 111.
- ¹⁸ Мартин А. Г. Сучасні проблеми класифікації та встановлення цільового призначення земельних ділянок [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zsu.org.ua/index.php/andrij-martin/71-2011-01-14-13-51-16>
- ¹⁹ Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Стор. 1544. – Ст. 343.
- ²⁰ Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
- ²¹ ДСТУ-Н Б Б.1.1-12:2011. Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг), затв. Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15 грудня 2011 р. № 345. Видання офіційне. – К., 2011.

Резюме

Муравська М. Л. Створення штучних водних об'єктів: цільове призначення чи цільове використання земельної ділянки?

Обґрунтовано існування прогалини в законодавстві в частині визначення місця діяльності зі створення штучних водних об'єктів у структурі інституту цільового призначення земель. Доведено, що відповідну діяльність необхідно розглядати як спосіб (напрямок) використання земельної ділянки, а отже, як цільове використання. Сформульовано загальне правило, якому має підпорядковуватись правове регулювання діяльності зі створення штучних водних об'єктів на території земель усіх категорій. Обґрунтована доцільність введення в земельне законодавство видів цільового використання земельних ділянок (дозволені та допустимі), що притаманні інституту зонування, який регулюється містобудівним законодавством. Встановлено, що законодавство України регламентує діяльність зі створення штучних водних об'єктів у межах приватних земельних ділянок як додаткове (допустиме) цільове використання земельної ділянки.

Ключові слова: створення, штучний водний об'єкт, земельна ділянка, цільове призначення, цільове використання, зонування.

Резюме

Muravskaya M. L. Создание искусственных водных объектов: целевое назначение или целевое использование земельного участка?

Обосновано существование пробела в законодательстве в части определения места деятельности по созданию искусственных водных объектов в структуре института целевого назначения земель. Доказано, что соответствующую деятельность необходимо рассматривать как способ (направление) использования земельного участка, т.е. как целевое использование. Сформулировано общее правило, которому должно подчиняться правовое регулирование деятельности по созданию искусственных водных объектов на территории всех категорий земель. Обоснована целесообразность введения в земельное законодательство видов целевого использования земель (разрешенные и допустимые), что присуще институту зонирования, который регулируется градостроительным законодательством. Установлено, что законодательство Украины регламентирует деятельность по созданию искусственных водных объектов в границах частных земельных участков как дополнительное (допустимое) целевое использование земельного участка.

Ключевые слова: создание, искусственный водный объект, земельный участок, целевое назначение, целевое использование, зонирование.

Summary

Muravska M. Artificial water bodies' creation: designated purpose or designated use of land plot?

It was proved that the position of the activity on artificial water bodies' creation in the structure of the institute of land's designated purpose is not determined in the legislation. It was shown that such activity should be identified as the way of land plot's use (the designated use). The common rule for the legal regulation of the activity on artificial water bodies' creation within territory of all land categories was formulated. The advisability to complement land legislation by the classification of the designated use (allowed and acceptable) was proved. Such classification is inherent to the institution of zoning, which is regulated by the town planning legislation. It was found that the Ukrainian legislation determines the activity on artificial water bodies' creation within private land plots as additional (acceptable) designated use of land plot.

Key words: the creation, artificial water body, land plot, designated purpose, designated use, zoning.

Отримано 15.11.2013