

УДК 349.414:332.3

А. І. Ріпенко

**ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ, ЗАЙНЯТИХ ВУЛИЦЯМИ І ДОРОГАМИ
МІСТ ТА ІНШИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ**

Сучасний розвиток суспільних відносин з приводу використання земель населених пунктів та розташованих на них об'єктів обумовлює нові підходи до вирішення цих питань. Чи не найважливіше суспільне значення в межах населених пунктів мають землі загального користування, до яких ст. 83 ЗК України відносить майдани, вулиці, проїзди, шляхи тощо. Ці землі перебувають у власності територіальних громад та не підлягають передачі у приватну власність. Проте їх правовий режим, як і питання їх належності до тієї чи іншої категорії земель, законодавством не визначені. Дуже дискусійним лишається питання чи є вулиці та дороги об'єктами нерухомості, або є лише певними «поліпшеннями» («властивостями») чи складовими земельних ділянок земель загального користування, що не мають відмінного від земель правового режиму.

Порушене питання окремо у вітчизняній земельно-правовій доктрині не розглядалось, втім деякі наробки у контексті розгляду відповідних проблем були відпрацьовані науковцями. Враховуючи практично неврегульованість цих питань у законодавстві та рівень дослідженості в науці, розгляд питань правового режиму земель, зайнятих вулицями та дорогами міст та інших населених пунктів, вбачається актуальним.

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 року автомобільна дорога, вулиця — це частина території, в тому числі в населеному пункті, призначена для руху транспортних засобів і пішоходів, з усіма розміщеними на ній спорудами [2]. «Правила дорожнього руху», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 року № 1306, дають невичерпний перелік таких споруд: мости, шляхопроводи, естакади, надземні і підземні пішохідні переходи та відносять до складу доріг засоби організації дорожнього руху. Цей термін включає також спеціально побудовані тимчасові дороги, крім довільно накатаних доріг (колій) [3].

Втім визначення дороги за допомогою застосування дефініції «територія» не дає вичерпних відповідей на поставлені запитання. Комплексний та інтегрований термін «територія» не дає уявлення про правовий режим об'єктів та елементів, які входять до її складу (вода, повітря, будівлі та споруди, інші об'єкти та умови природного і природно-антропогенного походження). Дещо інше та, мабуть, більш чітке поняття дороги (вулиці) містить прийнятий пізніше Закон України «Про автомобільні дороги» від 8 вересня 2005 року, згідно зі ст. 1 якого автомобільна дорога являє собою лінійний комплекс інженерних споруд, призначений для безперервного, безпечного та зручного руху транспортних засобів. Вулиця — це автомобільна дорога, призначена для руху транспорту і пішоходів, прокладання наземних і підземних інженерних мереж у межах населених пунктів [4]. Причому під «комплексом» (від lat. complexus — сполу-

чення, зв'язок) споруд слід розуміти їх певну кількість, поєднану загальним призначенням.

Згідно з «Державним класифікатором будівель та споруд ДК 018-2000», затвердженим наказом Держспоживстандарту від 17 серпня 2000 року № 507, вулиці та дороги належать до інженерних споруд (транспортні споруди) [5]. Втім віднесення доріг (вулиць) до «споруд» ще не означає, що вони є нерухомістю. Тобто в цьому контексті поняття «споруда як об'єкт будівництва» та «споруда як об'єкт нерухомого майна» не тотожні. Крім того, «споруда» може бути й тимчасовою (наприклад, мала архітектурна форма), а так — не вважатись нерухомістю. Задля цього «споруди» слід розглядати крізь призму їх капітальності (архітектурно-технічний аспект) та постійного характеру використання. Саме такі споруди є нерухомістю.

Вулиці і дороги міст та інших населених пунктів, поряд із автомобільними дорогами загального користування, відомчими (технологічними) дорогами та дорогами на приватних територіях, є різновидом «автомобільних доріг». Вони перебувають у комунальній власності та віданні органів місцевого самоврядування і поділяються на: магістральні дороги, магістральні вулиці загальноміського значення, магістральні вулиці районного значення, а також вулиці і дороги місцевого значення. До останніх, згідно з будівельними нормами (ДБН 360-92**, табл. 7.1), належать: житлові вулиці, дороги промислових і комунально-складських зон та проїзди [6].

Якщо ж питання вибору та виділення смуги відведення (земельної ділянки), а також подальшого проектування, будівництва та прийняття в експлуатацію автомобільних доріг загального користування є більш-менш врегульованим як у законодавчих, так і в підзаконних та нормативних актах [7], а розуміння цих питань є в цілому усталеним [8], стосовно вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, відомчих (технологічних) доріг та доріг на приватних територіях ситуація є практично протилежною.

Аналіз чинного законодавства, державних будівельних норм та інших нормативних актів дає підстави стверджувати, що для будівництва вулиць і доріг населених пунктів (інженерних споруд) необхідно отримати дозвіл на виконання будівельних робіт в органах Держархбудінспекції. Зокрема, це впливає з вимог ДБН Д.1.1-1-2000 «Правила визначення вартості будівництва», згідно з якими роботи, що виконуються при спеціалізованому будівництві автомобільних доріг, мостів, тунелів, трамвайних колій тощо, віднесені до «будівельних робіт» (при визначенні кошторисної вартості будівництва) [9].

Причому до «будівельних» («дорожньо-будівельних») слід відносити як роботи зі спорудження нових доріг чи вулиць населеного пункту, так і роботи з їх реконструкції або капітального ремонту (ремонтно-будівельні роботи). Це впливає з приписів Порядку проведення ремонту та утримання об'єктів благоустрою населених пунктів, затвердженого наказом Держжитлокомунгоспу від 23 вересня 2003 року № 154 [10] та ДБН В.2.3-5-2001 «Споруди транспорту. Вулиці та дороги населених пунктів», затверджених наказом Держбуду України від 11 квітня 2001 року № 89 [11].

Важливо розуміти, що відповідно до ст. 29 Закону України «Про планування і забудову територій» [12] для отримання дозволу на виконання будівельних робіт у органі Держархбудінспекції, в усіх випадках формально необхідно оформити правостановлюючі документи на земельну ділянку та зареєструвати відповідне право (отримати державний акт на право власності або постійного користування, укласти договір оренди землі чи договір суперфіцію). Хоча й на практиці відомо багато випадків, коли такі дозволи видавались без оформлення документів на землю.

Споруди транспортної інфраструктури, зокрема вулиці і дороги міст та інших населених пунктів, підпадають під визначення об'єктів містобудування (ст. 3 Закону України «Про основи містобудування») [13] та об'єктів архітектури (ст. 1 Закону України «Про архітектурну діяльність») [14]. Їх будівництво має проводитись на основі погодженої та затвердженої в установленому порядку проектної документації, з урахуванням вимог ДБН А.2.2-3-2004 «Проектування. Склад, порядок розроблення, погодження та затвердження проектної документації для будівництва», затверджених наказом Держбуду від 20 січня 2004 року № 8 [14].

Завершені будівництвом вулиці та дороги (об'єкти будівництва) підлягають прийняттю в експлуатацію відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20 травня 2009 року № 534, якою затверджений Порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів в новій редакції, із оформленням свідоцтва про відповідність збудованого об'єкта проектній документації [15]. За логікою цієї постанови, щодо прийнятих в експлуатацію об'єктів має бути вирішене питання оформлення правостановлюючих документів на них та реєстрації відповідних прав.

До складу вулиць і доріг міст та інших населених, згідно зі ст. 18 Закону «Про автомобільні дороги», входять: проїзна частина, трамвайне полотно, дорожнє покриття, штучні споруди, споруди дорожнього водовідводу, технічні засоби організації дорожнього руху, зупинки міського транспорту, тротуари, пішохідні та велосипедні доріжки, зелені насадження, наземні та підземні мережі. До їх складу слід також відносити: мости, шляхопроводи, естакади, пішохідні переходи та інші подібні споруди. Слід звернути увагу, що за своїми фізичними та юридичними властивостями деякі з таких об'єктів можуть самі собою підпадати під визначення нерухомості. Проте дорогу (вулицю), яка складається з них, слід вважати цілісним об'єктом (комплексом), що має єдине узагальнене призначення.

Це дає підстави вважати певні «автомобільні дороги» (зокрема, вулиці і дороги міст та інших населених пунктів) складними інженерними спорудами (комплексами інженерних споруд), розташованими на землі та утвореними невідривно пов'язаними із землею спорудами та елементами, поєднаними єдиним призначенням, а отже — об'єктами нерухомості (ст. 181 ЦК). Як вказується у державних будівельних нормах (ДБН В.2.3-5-2001 та ін.), такі дороги (вулиці) складаються з земляного полотна, дорожнього одягу капітального типу (цементобетонні монолітні, збірні залізобетонні, асфальтобетонні покрит-

тя тощо), інших конструкцій, а їх будівництво може бути пов'язане із достатньо суттєвим заглибленням у ґрунт.

Наближує «автомобільні дороги» до поняття нерухомості також те, що вони підлягають інвентаризації та паспортизації (тобто є речами, визначеними індивідуальними ознаками) і прийняттю в експлуатацію. Для більшості випадків їх спорудження необхідне отримання дозволу на виконання будівельних робіт, а за своїм призначенням такі об'єкти не є тимчасовими та мають власне функціональне призначення, що полягає у забезпеченні належного і безпечного руху транспорту та пішоходів на праві загального користування. Тобто до утворення на певній частині території населеного пункту комплексу споруд дороги чи вулиці така територія могла мати інше призначення чи взагалі бути непридатною для пересування по ній людей та транспортних засобів. Побічною ознакою «нерухомості» доріг є також те, що в законодавстві використовується термін «будівництво» по відношенню до їх спорудження. Окремі споруди (асфальтобетонні покриття, тротуари, доріжки, естакади, колії тощо) у складі «автомобільних доріг» не мають визнаватися «самостійними» об'єктами нерухомості, оскільки не мають власного функціонального призначення та є складовими єдиного комплексу інженерних споруд — дороги чи вулиці, відповідно.

Визнаючи таку проблему, Міністерство юстиції України (далі — Мін'юст) висловило свою позицію з питань можливості віднесення асфальтобетонного покриття до нерухомості у «Методичних рекомендаціях стосовно визначення нерухомого майна, що знаходиться на земельних ділянках, право власності на які підлягає державній реєстрації», затверджених наказом Мін'юсту від 14 квітня 1999 року № 660/5 [16]. В документі відмічається, що асфальтобетонне покриття є одним з типів дорожнього покриття та являє собою удосконалене покриття капітального типу, збудоване з ущільнених асфальтобетонних сумішей. На думку Мін'юсту, асфальтобетонне покриття використовується як складова об'єктів, що мають різне функціональне призначення (дорожнього покриття, тротуару тощо), та не є нерухомим майном.

Насправді, за своїми фізичними властивостями, таке (капітальне) покриття є близьким до нерухомості та навряд чи може бути відділене від землі та перенесене у інше місце, без завдання йому значної шкоди. Проте здебільшого воно дійсно не має власного призначення та функціонує у складі інших об'єктів (комплексів).

У загальних рисах можна казати, що в умовах невизначеності чітких законодавчих критеріїв у вирішенні цього питання, для того, щоб констатувати наявність на земельній ділянці будь-якого об'єкта нерухомості, відмінного від самої ділянки, зміни на цій ділянці мають виходити за межі її «звичайного благоустрою». Втім, такий критерій, звичайно, не є «універсальним» та зайвий раз підтверджує необхідність коректного усвідомлення змісту поняття «благоустрою». Окрім цього, у кожному конкретному випадку слід визначити функціональне призначення зведеного об'єкта, його капітальність, наявність та властивості невідривного зв'язку із землею та обставини, пов'язані із створенням об'єкта. За результатами такого аналізу слід робити висновок, що на землі

знаходиться відмінний від неї об'єкт нерухомого майна, а сама ділянка має земельно-майновий правовий режим використання, чи навпаки, зведений об'єкт є поліпшенням самої ділянки, її властивістю, що не має окремого режиму.

Як свідчить зміст вищенаведених Методичних рекомендацій Мін'юсту, науковці Інституту держави і права також вважають, що асфальтне покриття не можна віднести до об'єктів нерухомості. На думку науковців, воно належить до об'єктів благоустрою, тобто є типом покриття доріг і тротуарів, а не окремим об'єктом нерухомого майна. Отже, даний об'єкт не відповідає головним ознакам нерухомості, а основним його призначенням є допоміжне обладнання відповідної частини земельної ділянки (дороги, тротуару) з метою задоволення потреб населення у покращенні її експлуатації за призначенням. З наведеним твердженням у цілому слід погодитись.

Однак, на нашу думку, асфальтне покриття слід відносити до елементів, а не до об'єктів благоустрою. Зокрема, це прямо впливає з норм Закону України «Про благоустрій населених пунктів» (ст. ст. 13, 21) [17]. Можна казати, що «об'єкт благоустрою» — це частина «території населеного пункту» або «міського ландшафту», яка має власне функціональне призначення. Натомість, за загальним правилом, елементи благоустрою, що входять до складу такого «об'єкта», окремого призначення не мають. Тобто, в даному разі, поліпшена асфальтобетонним чи іншим покриттям земельна ділянка (частина земельної території населеного пункту) є «об'єктом благоустрою», але ж саме таке покриття об'єктом благоустрою не є.

Зміст Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно, затвердженого наказом Мін'юсту від 7 лютого 2002 року № 7/5 (із наступними змінами), свідчить про потенційну можливість реєстрації права власності на «автомобільні дороги» за умови, якщо вони: прийняті в експлуатацію, мають технічний паспорт, складений відповідним БТІ, та не є тимчасовими об'єктами [18]. До додаткових ознак при визначенні «нерухомості» певного об'єкта слід також віднести ознаку його пов'язаності із землею фундаментом (підземною частиною споруди, що сприймає навантаження та передає їх основі). З цього видно, що, наприклад, тимчасово зведені дороги не слід вважати нерухомістю та, відповідно, відсутня потреба у реєстрації речових прав на них. На практиці, окремою проблемою є також виготовлення технічного паспорта на дорогу чи вулицю, оскільки відсутнє необхідне нормативне та методичне забезпечення, типова форма цього документу тощо.

З огляду на це, нам здається не зовсім коректною чинна редакція п. «а» ст. 83 ЗК, що отожднює «дороги» та «вулиці» із «землями» (землями загального користування населених пунктів). Більш вдалим було б формулювання: «землі, на яких розташовані вулиці та дороги» чи «землі під автомобільними дорогами» (п. «б» ст. 83 ЗК), оскільки наявність на земельних ділянках таких об'єктів нерухомості зумовлює їх особливий земельно-майновий правовий режим. Невдалою слід також визнати спробу законодавця розкрити поняття дороги (вулиці) за допомогою терміна «територія», який не дає уявлення про правовий режим її складових, зокрема, споруд, розташованих «на землі». З цього

видно, що чинне законодавство в цій частині потребує суттєвого удосконалення. Наведені у статті, на прикладі вулиць і доріг населених пунктів, підходи можуть бути застосовані при вирішенні питань належності до об'єктів нерухомості інших об'єктів та елементів, що знаходяться на землях у межах населених пунктів, та зумовлюють їх земельно-майновий правовий режим.

Література

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.
2. Про дорожній рух : Закон України від 30 черв. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 31. — Ст. 338.
3. Правила дорожнього руху : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовт. 2001 р., № 1306 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 41. — Ст. 1852.
4. Про автомобільні дороги : Закон України від 8 верес. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 51. — Ст. 556.
5. Державний класифікатор будівель та споруд ДК 018-2000 : чинний від 1 січ. 2001 р., затв. наказом Держспоживстандарту від 17 серп. 2000 р., № 507. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>.
6. ДБН 360-92** «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» // Держбуд України. — К., 2002.
7. Наказ Укравтодору від 4 вересня 2007 року № 458. ДБН В.2.3-4:2007 «Споруди транспорту. Автомобільні дороги» : затв. наказом Міпрегінбуду від 31 жовт. 2007 р., № 292.
8. Комар В. Правові аспекти будівництва автомобільних доріг. — Режим доступу : <http://www.lnyland.org.ua>.
9. ДБН Д.1.1-1-2000 «Правила визначення вартості будівництва». — Режим доступу : <http://dbn.at.ua>.
10. Про затвердження Порядку проведення ремонту та утримання об'єктів благоустрою населених пунктів : наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 23 верес. 2003 р., № 154 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 8. — Ст. 503.
11. ДБН В.2.3-5-2001 «Споруди транспорту. Вулиці та дороги населених пунктів» : затв. наказом Держбуду України від 11 квіт. 2001 р., № 89, введені в дію з 1 жовт. 2001 р. // Держбуд України. — К., 2001.
12. Про затвердження Положення про порядок падашя дозволу на викопання будівельних робіт : наказ Держкоммістобудування від 5 груд. 2000 р., № 273 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 52. — Ст. 2298.
13. Про планування і забудову територій : Закон України від 20 квіт. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 31. — Ст. 250.
14. Про основи містобудування : Закон України від 16 листоп. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 52. — Ст. 683.
15. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 трав. 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 31. — Ст. 246.
16. ДБН А.2.2-3-2004 «Проектування. Склад, порядок розроблення, погодження та затвердження проєктної документації для будівництва» : затв. наказом Держбуду від 20 січ. 2004 р., № 8. — Режим доступу : <http://nra-mrb.gov.ua>.
17. Порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20 трав. 2009 р., № 534 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 41. — Ст. 1370.
18. Методичні рекомендації стосовно визначення нерухомого майна, що знаходиться на земельних ділянках, право власності на які підлягає державній реєстрації» : затв. наказом Мін'юсту від 14 квіт. 2009 р., № 660/5. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
19. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 6 верес. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 49. — Ст. 517.
20. Тимчасове положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно : затв. наказом Міністерства юстиції України від 7 лют. 2002 р., № 7/5 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 8. — Ст. 383.

21. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку : Закон України від 29 листоп. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 10. — Ст. 78.
22. Правила утримання жилих будинків та прибудинкових територій : затв. наказом Держжитлокомунгоспу від 17 трав. 2005 р., № 76 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 35. — Ст. 2158.

Анотація

Рипенко А. І. Правовий режим земель, зайнятих вулицями і дорогами міст та інших населених пунктів. — Стаття.

Розглянуті питання правового режиму земельних ділянок загального користування населених пунктів, зайнятих вулицями та дорогами, запропоновано власний підхід до визначення у законодавстві їх земельно-майнового правового режиму.

Ключові слова: дорога, вулиця, земля, нерухомість, благоустрій.

Аннотация

Рипенко А. И. Правовой режим земель, занятых улицами и дорогами городов и других населенных пунктов. — Статья.

Рассмотрены вопросы правового режима земельных участков общего пользования населенных пунктов, занятых улицами и дорогами, предложен собственный подход по определению в законодательстве их земельно-имущественного правового режима.

Ключевые слова: дорога, улица, земли, подвижность, благоустройство.

Summary

Ripenko A. I. Legal Status of Lands Occupied by Roads, Streets and Other Real Estate. — Article.

Questions of a legal regime of the land areas of the general using of the settlements occupied with streets and roads are considered, own approach by definition in their legislation land — property legal regime is offered

Keywords: road, street, lands, real estate, land improvement.

УДК 349.6:504:352.075.1

И. Н. Недов

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН СПЕЦУПОЛНОМОЧЕННЫМИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ

Обеспечение экологически чистой окружающей среды всегда было для нашего государства одной из главных задач. По сегодняшний день органы государственной власти продолжают искать действенные методы и средства, при которых негативное влияние на окружающую среду со стороны пользователей природными благами будет минимальным. При этом немалую помощь им оказывают научные исследования учёных-юристов, учёных-техников и других научных работников. Подтверждением этому является статья «Способы борьбы с забрудненням навколишнього середовища» Л. М. Базилевича, В. Б. Ризи, Ю. А. Змитрука [1]. Кроме того, обеспокоенность экологической обстановкой в Украине и на местах, а также рекомендации по нормализации экологии в государстве изложены в пятом разделе третьего доклада Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека [2].