

*Настіна О. І.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри цивільно-правових дисциплін**Білоцерківського національного аграрного університету**Ріпенко А. І.,**доктор юридичних наук,**голова**Державного агентства меліорації та рибного господарства України*

## ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ШТУЧНО СТВОРЕНИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Статтю присвячено теоретичним та практичним аспектам правового забезпечення створення та використання штучно створених земельних ділянок в Україні. Досліджується генеза законодавства щодо формування штучно створених територій, здійснено порівняння земельного, лісового, водного та іншого природоохоронного законодавства України щодо правового режиму земельних ділянок, які можуть бути використані під розміщення та спорудження штучно створених об'єктів.

У статті автори пропонують власне науково обгрунтоване вирішення проблем відсутності законодавчої бази та належного правового регулювання даної проблеми.

У публікації сформований комплексний теоретичний підхід до розуміння правового режиму штучно створених земельних ділянок (просторових об'єктів, територій, простору), виведені концептуальні наукові висновки щодо правових конструкцій та сформульовані пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних зі створенням та використанням штучно створених просторових об'єктів, всебічно проаналізовані чинні процедури експлуатації такого виду земель в Україні. Розглянуто та охарактеризовано наукові підходи до правової термінології, проаналізовані чинні нормативно-правові акти, змодельовані перспективи змін законодавства задля побудови в Україні належного правового регулювання земельних відносин створення, використання та легітимізації правових титулів землекористування штучно створеними просторовими об'єктами.

У сучасному світі усе більше актуалізуються запити суспільства на вільні території. Питання створення і розроблення площ на наявних земельних ділянках чи природних об'єктах, придатних для розміщення нових будівництв чи об'єктів благоустрою, залишається відкритим. Пошук науково обгрунтованих авторських підходів вирішення завдань побудови оптимальної законодавчої моделі правового регулювання штучно створених об'єктів територіального планування у пропонованій дослідницькій публікації увінчується висновками щодо необхідності оптимального нормативного закріплення чіткого і прозорого за процедурами порядку створення, дозволених способів використання, правових режимів та охорони штучно створених земельних ділянок (територій).

У сучасних умовах нормативно-правове регулювання створення та використання штучно створених земельних ділянок (територій) є хаотичним, несистемним, малодослід-

женим напрямком в українській юридичній науці, і пропонуване дослідження вирішує підняті теоретичні та практичні проблеми.

**Ключові слова:** земельні ділянки, штучно створені території, штучно створені просторові об'єкти.

**Постановка проблеми.** Питання дефіциту земельних ресурсів для людського використання, включно щодо нестачі території для розвитку громад та розширення меж населених пунктів, вирішуються в Україні доволі традиційно: території збільшують за рахунок приміських зон, де і розміщують нові забудови чи інші об'єкти. Однак проблема пошуку нових територій та площ на земельних ділянках, ділянках моря (водоймах), суші та простору, придатних для розміщення об'єктів матеріального світу, залишається невирішеною. Відсутність законодавчої бази, наукових доробок та успішних технологічних рішень посилюють цю невирішеність. Нормативно-правове регулювання використання штучно створених земельних ділянок (територій) є хаотичним, несистемним, малодослідженим напрямком в українській юридичній науці.

Окремі аспекти створення та використання штучних земельних ділянок та територій розглядали у своїх наукових працях В.І. Андрейцев, О.М. Дроваль, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, Р.І. Марусенко, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, А.І. Ріпенко, М.В. Шульга та інші науковці. Залишаються поодинокими і несистемними наукові розробки щодо комплексного дослідження піднятої проблеми як в земельно-правовій так і в земельнопорядній науках.

О.І. Крассов є прихильником підходу, за яким використання терміна «штучностворена земельна ділянка» є невірним у зв'язку з тим, що земля, як об'єкт природи, не може бути заново створеною [1, с. 478].

Е.Д. Гаврилюк вказує, що чіткого та загально визначеного визначення даного поняття не існує, але більшість вчених розуміють під ним земельні ділянки, створені на водних об'єктах за допомогою наміву, насипу ґрунту або ыз застосуванням інших технологій [2, с. 58].

На думку О.М. Дроваль, поняття штучно створених земельних ділянок має вживатись без їх прив'язки до місця їх створення [3, с. 126].

А.М. Мірошніченко вважає, що земельна ділянка створюється за допомогою процедури її «формування» та передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру, одна існують горизонтальні та вертикальні межі земельної ділянки, що впливають на її правовий режим [4, с. 92].

Д.І. Найда звертає увагу, що в результаті цілеспрямованої діяльності людини щодо перетворення навколишнього природного середовища створюється територія, яка повинна, по-перше, відповідати ознакам безпечного середовища проживання людини, по-друге, може мати ознаки земельної ділянки як об'єкта нерухомості, тобто буде природно-антропогенним об'єктом [5, с. 122].

**Мета дослідження** полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних засад земельно-правового регулювання, правозастосовної діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання встановити сутність, зміст та механізми створення та використання штучно-створених просторів об'єктів (земельних ділянок, площ та територій) та напрацювати науково-обґрунтовані пропозиції й рекомендації щодо його вдосконалення.

Опрацювання обраної теми ґрунтується, насамперед, на положеннях загальної теорії земельного права та містобудівного законодавства, де з урахуванням новітніх досягнень науки надаються концептуальні рекомендації щодо побудови правової конструкції створення та практичного використання штучних територій. Відповідно до мети та завдань дослідження використано раціональну сукупність методів теорії пізнання та порівняльно-правового аналізу.

В умовах глобалізації та активізації світових процесів урбаністичного розвитку, постійної розбудови мегаполісів, спорудження промислових територій, розміщення шкідливих промислових виробництв може відбутись за рахунок використання штучних земельних ділянок. Такі підходи сприяють охороні наявних природних ресурсів, зменшенню навантаження на об'єкти природи, тим самим зберігають їх природний стан та захищають від надмірної людської експлуатації.

Природним об'єктам властива періодична зміна їхніх «меж» навіть без участі в цьому процесі людини, що може, зокрема, призвести до збільшення площ територій суші. Разом із тим створення нових ділянок суші має супроводжуватись ретельною оцінкою задля попередження негативних екологічних наслідків [6, с. 572]. І тому, на наше переконання, пріоритетним принципом правового регулювання відносин зі створення штучних територій має бути принцип збереження природи. Забезпечення безпечних умов для життя та діяльності людини, використання цих територій для соціальних цілей є похідним.

Законодавча база створення та використання таких територій вже довгий час база залишається несформованою. Наразі в Україні основним у цій царині є Закон України Про морські порти України [7].

Сучасне українське земельне законодавство потерпає змін і законодавець постійно модернізує правове регулювання, вдосконалює правові режими природних об'єктів та об'єктів, створених людиною. Відзначимо, що окремі норми Водного та Лісового кодексів України також містяться норми, які допускають створення штучних територій – водойм та лісових насаджень. Однак питання правової природи новоствореного

об'єкта залишається відритим та разом із тим за існуючими і зареєстрованим в Україні законопроектом штучна земельна ділянка визнається природним об'єктом (земельною ділянкою) лише після введення її в експлуатацію [8].

Актуальними сьогодні є відповіді на питання щодо правової природи штучно створеної території: чи є ця територія земельною ділянкою у розумінні чинного законодавства, чи відповідають поняття «земля» та «земельна ділянка» усім визначеним критеріям правового змісту штучних територій, яке смислове навантаження несе в собі термін «штучно створена територія», «штучно створена земельна ділянка»? Разом із тим ми вважаємо, що термін «штучно створена територія» є загальним для позначення термінів «штучні острови», «штучні земельні ділянки» тощо.

Земельні ділянки – це правові абстракції, тому їх зміст залежить від того, що розуміє під ним право [9, с. 218]. Тому в умовах невизначеності юридичного змісту цього явища пропонуємо у правовому контексті вживати термін **«штучно створений просторовий об'єкт»**. Саме такий термін всебічно розкриває закладений у нього зміст для позначення штучно створених земельних ділянок, територій, площ, простору також за причини того, що до складу геоінформаційних систем входять об'єкти для створення муніципальних баз даних та інформаційних баз для вирішення обслуговування систем землевпорядкування. Зважаючи на достатній попит щодо більш ефективного впровадження просторового аналізу і ГІС-моделювання, використання функціональних особливостей цифрових моделей рельєфу і геоінформаційних моделей довкілля, прикладне значення створення та оформлення штучно створених територій буде й надалі посилюватись.

Правова природа нерухомого майна, розташованого на земельній ділянці, тісно пов'язана із правовою природою самої земельної ділянки, а остання має визначальне значення для вирішення правової долі обох об'єктів. Підтверджуючи цю тезу, вказують на нерозривний взаємозв'язок землі, інших природних і штучно створених об'єктів який досить виразно проявляється [10, с. 31]. Можна дійти висновків щодо нерозривних правових зв'язків об'єкта природи, який було використаний для розташування штучно створеного просторового об'єкта, земельної ділянки, на якій він розміщений, та самого новоствореного об'єкта. У який спосіб ці об'єкти будуть обліковані державою, впливає на правову долю – на їхній правовий статус і, відповідно, на правовий режим, тобто на подальшу долю у їх функціональному використанні.

Основною метою створення штучних територій є задоволення соціальних потреб людини. Відзначимо, що в результаті людської свідомої діяльності створюється ділянка суші – певна територія на поверхні землі, яка може мати різні види дозволеного використання залежно від мети використання та потреб, задля задоволення яких була створена. Так, законодавець в Україні не оперує поняттям «штучно створені території», вказуючи лише про «штучно створені земельні ділянки» через призму Закону України «Про морські порти України», та, в основному, через визначення правового режиму земель водного фонду.

Однак не лише через правовий режим земель водного фонду слід розкривати правову природу штучно створених просторових об'єктів. Також це можуть бути території, зайняті інженерними, гідротехнічними та іншими спорудами, а також

площі, необхідні для їх обслуговування; простори, призначені для відповідного використання згідно з містобудівною та землепорядною документацією для містобудівних потреб та цілей благоустрою. Науковці такому новоствореному об'єктові пропонують надати статус споруди [11, с. 223]. Однак ми вважаємо, що це звужить правову та раціональну спроможність використання такого об'єкта в різних господарських, промислових, соціальних чи інших цілях, адже штучно створена територія може мати інший правовий режим, відмінний від звичайного правового режиму земельної ділянки, на якому може бути розташована, та відрізнитись від режиму дозволів і обмежень щодо природного об'єкта, де вона розміщується.

Вважаємо, що дозволене функціональне цільове використання штучно створених просторових об'єктів має в першу чергу визначитись відповідно до дозволеного законодавством правового режиму природного об'єкта, на якому розміщені, та правового режиму відповідної земельної ділянки. Тобто якщо штучно створений об'єкт знаходиться на землях водного фонду, то на такий об'єкт поширюється загальний правовий режим цієї категорії земель, а використання відбувається з урахуванням спеціального режиму передбаченої дозвільної діяльності із погодженим видом землекористування у межах відповідної категорії земель. Господарське використання штучно створеного об'єкта та цільове призначення самого природного об'єкта можуть відрізнитись не лише функціональним використанням, але й режимом дозволів і заборон. Такі штучно створені об'єкти мають спеціальний режим використання, підпорядковуються і залежать від основного правового режиму об'єкта природи, наприклад водойми, але не підміняють його.

Під час побудови конструкції правого регулювання щодо штучно створених просторових об'єктів необхідно враховувати, що штучно створені території є частиною природного ландшафту – це в першу чергу територіальна екосистема, що містить природні та антропогенні складові частини. Дослідники наголошують, що ландшафт є однією з ключових юридичних ознак земельної ділянки як об'єкта правового регулювання, під яким слід розуміти територію земель із наявною на ній сукупністю природних і штучно створених компонентів, які становлять єдине ціле [12, с. 269].

Не ототожнюючи поняття ландшафту та території, пропонуємо враховувати обидва явища як такі, що впливають на формування правового змісту поняття «штучно створений просторовий об'єкт». Звуження правового змісту штучно створених територій не сприяє виокремленню особливостей штучно створених земельних ділянок як об'єктів правового регулювання, тому необхідна правова узгодженість щодо можливих способів створення штучних територій на природних об'єктах та зміни рельєфу ділянок таких об'єктів.

Під штучно створеною земельною ділянкою пропонують розуміти частину земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами, створену (наміту, насипану чи створену із застосуванням інших технологій) в тому числі й острови, на землях водного фонду та/або на земельних ділянках інших категорій земель, яка після її створення та формування у встановленому законодавством порядку набуває правового статусу штучної земельної ділянки, правовий режим якої прирівнюється до правового режиму земельної ділянки природного походження [13, с. 9]. Вважаємо, що правовий режим штучно створеного об'єкта не

можна прирівнювати до правового режиму земельної ділянки природного походження, адже мета використання обох об'єктів не тотожна, вони не є рівними у своїх правових режимах, адже виконують різні соціальні функції.

Намивні території населених пунктів можуть бути створені як штучні земельні ділянки, як мінімум, двох видів: 1) гідротехнічні споруди на території морських портів, що використовуються для забезпечення виробничої діяльності; 2) штучні земельні ділянки як частина території населеного пункту межах населених пунктів може бути пов'язана з материковою частиною населеного пункту, а може бути й островом [14, с. 9]. Тому вважаємо, що на законодавчому рівні необхідно врегулювати не лише процедуру створення штучних територій на земельних ділянках, погоджувальних та дозвільних елементів такої процедури, але й передбачити також обов'язкове зонування таких територій у випадках їх створення та розміщення в межах населених пунктів.

Проаналізувавши достатню кількість розрізаних нормативних актів чинного українського законодавства, наукових поглядів щодо правової природи штучно створених просторових об'єктів, земель, територій, земельних ділянок тощо, можемо виокремити ключові етапи створення та легалізації останніх. До моменту безпосереднього початку робіт щодо розміщення (створення, спорудження) самого об'єкта є необхідність пройти такі процедури: оформлення правостановлюючі документів на земельну ділянку, де розміщується об'єкт; погодження проектів виконання відповідних робіт (днопоглиблювальних, гідротехнічних, будівельних тощо); погодження місця та порядку проведення таких робіт; отримання відповідних позитивних висновків від дозвільних органів (державної екологічної експертизи); погодження щодо додержання рибоохоронних, природоохоронних інших заходів, передбачених законодавством; отримання в установленому порядку умов і обмежень, погодження та затвердження містобудівних обґрунтувань, дозволів на виконання будівельних робіт тощо.

Незважаючи на правову неузгодженість та розрізненість окремих процедур створення штучних територій, у результаті відбувається зміна цільового призначення або частини або усієї земельної ділянки, зміна функціонального використання земельних угідь, що має бути обов'язково зафіксоване в земельно-кадастровій документації. Тобто попередньо мають місце звернення до органу державної влади чи місцевого самоврядування для віднесення цієї земельної ділянки до відповідної категорії земель для встановлення їй необхідного цільового призначення, що відповідає функціональному використанню новоствореного об'єкта.

Доволі складний і непрозорий порядок визначення правового режиму штучно створеної території ускладнюється тим, що ЗКУ не завжди є послідовним у визначенні категорії земель, зі складу яких може бути відведена земельна ділянка, на якій плануються роботи зі зміну рельєфу. Зокрема, це можуть бути землі водного чи природно-заповідного фондів, рекреаційного або лісгосподарського призначення, землі транспорту тощо. Найскладнішою проблемою в таких розрізаних за змістом та правовим регулювання процесах є оформлення документів на новостворений об'єкт – земельну ділянку.

**Висновки.** Незважаючи на вже давно наявну практику штучного створення територій, в Україні більшість піднятих у цій

публікації проблем зумовлені, насамперед, відсутністю в законодавстві оптимальної моделі правового регулювання створення штучно створених просторових об'єктів та оформлення прав на них. Вирішенню цього питання слугувало би нормативне закріплення чіткого і прозорого за процедурами порядку створення, дозволених способів використання, правових режимів, охорони штучно створених земельних ділянок (територій).

Таким чином, робимо висновки, що штучно створені території можна вважати земельними ділянками за умови їх відведення у встановленому правовому режимі та дотримання усіх процедур легітимізації (отримання кадастрового номеру, реєстрації права власності). Також можна прирівнювати їх до просторових об'єктів промислового значення (наприклад, споруд, створених на землях водного фонду). Однак прогалини в законодавстві, правові колізії, недосконалість та суперечливість правового регулювання створюють перешкоди в подальшій легітимізації новоствореного просторового об'єкта та визначенні його правового режиму.

#### Література:

- Красов О.И. Земельное право : учебник. Москва : Юр. Норма, 2012. 658 с.
- Гаврилюк Е.Д. Искусственная территория как правовая категория. *Юридический мир*. 2014. № 4. С. 52–59.
- Дроваль О.М. Правовий режим земель водного фонду України : дис. канд. юр. наук : 12.00.06. Харків, 2016. 226 с.
- Мірошніченко А.М. Особливості правового регулювання використання штучно створених земельних ділянок задля здійснення забудови територій. *Право України*. 2020. № 5. С. 91–105.
- Найда Д. Загальні засади охорони штучно створених земельних ділянок на землях водного фонду. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2019. № 5(39). С. 118–123.
- Журавель Ю.М. Правовий статус штучно створених земельних ділянок в Україні. Верховенство права очима правників-початківців: матеріали всеукраїнської наукової конференції. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 640 с.
- Закон України «Про морські порти України» від 17.05.2012 № 4709-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4709-17>. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
- Проект Закону України «Про штучно створені земельні ділянки на водних об'єктах в межах акваторії морських портів» від 13.05.2013 р. № 2968. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=46878](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46878).
- Ріпенко А.І. Використання земель для містобудівних потреб: теоретичні та практичні проблеми : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 496 с.
- Сидор В.Д. Теоретичні проблеми розвитку земельного законодавства України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2012. 36 с.
- Ігнатенко І.В. Особливості правового регулювання використання штучно створених земельних ділянок задля здійснення забудови територій. *Право і суспільство*. 2000. № 1. С. 221–227.
- Слькін С.В. Застосування ландшафтного підходу до регулювання земельних відносин в умовах адаптації правової системи України до законодавства *acquis communautaire*. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2008. Том 21. № 2. С. 262–273.
- Найда Д.І. Правовий режим штучно створених земельних ділянок на землях водного фонду : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.06. Київ, 2020. 19 с.
- Ріпенко А. Як створити ділянку суші в Україні? Правові перешкоди та способи їх подолання. *Земельне право України: теорія і практика*. 2010. № 4. С. 5–16.

#### Nastina O., Ripenko A. Prospects for the development of statutory regulation of using man-made lands in Ukraine

**Summary.** The article is devoted to theoretical and practical aspects of legal support for the creation and use of man-made land plots in Ukraine. The authors study the genesis of legislation in terms of the formation of man-made territories, compare land, forest, water and other environmental laws of Ukraine on the legal regime of land plots that can be used for placement and construction of man-made objects.

The authors put forward their scientific substantiation of the solution to a lack of a statutory basis and good legal regulation of the issue under study.

The publication forms a comprehensive theoretical approach to understanding the legal regime of man-made land plots (spatial objects, territories, space), draws conceptual scientific conclusions on legal constructions and formulates proposals for improving the legal regulation of social relations related to the creation and use of man-made spatial objects, comprehensively analyzes the current procedures for the use of such type of land in Ukraine. The research considers and characterizes scientific approaches to legal terms, analyzes the current statutory acts, outlines prospects for the legislative changes to develop in Ukraine due legal regulation of land relations of creating, using and legalizing legal titles of land utilization of man-made spatial objects.

In modern world, society's demands for free territories are becoming more important. The issue of creating and developing areas on available land plots or natural objects suitable for placement of new constructions or facilities remains open. The search for scientifically sound author's approaches to solving the problems of building the optimal legislative model of legal regulation of man-made objects of spatial planning in this research concludes with the need for optimal regulation of well-defined and transparent procedures, permitted uses, legal regimes, and protection of man-made land plots (territories).

Amidst modern conditions of the statutory regulation of creating and using man-made land plots (territories) is chaotic, dispersed, poorly studied area in Ukrainian legal science; this research solves theoretical and practical problems concerned.

**Key words:** land plots, man-made territories, man-made spatial objects.