

Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

І. В. Ігнатенко

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ
У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ**

Монографія

Харків

2014

УДК 349.4
ББК 67.9(4УКР)307

Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 4 від 28 листопада 2014 року)

Науковий редактор:

Шульга Михайло Васильович, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, завідувач кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Рецензенти:

Носік Володимир Васильович, доктор юридичних наук, професор кафедри земельного та аграрного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, член-кореспондент Національної академії правових наук України;

Тихий Павло Володимирович, кандидат юридичних наук, голова Харківського апеляційного господарського суду.

Ігнатенко І. В.

Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів :
монографія / І. В. Ігнатенко; під заг. ред. проф. М. В. Шульги. – Харків:
Видавництво «Фінарт», 2014. – 274 с.

ISBN 978-612-72-11-01-2

Монографію присвячено комплексній науковій розробці правового забезпечення зонування земель у межах населених пунктів. Здійснено історико-правовий аналіз розвитку законодавства у зазначеній сфері. Сформульовано й розкрито юридичний зміст дефініції «зонування земель у межах населених пунктів» та проведено відмежування від інших суміжних категорій. Визначено та систематизовано ознаки та особливості зонування земель в межах населених пунктів. Здійснено земельно-правову характеристику зонування земель в межах населених пунктів як елемента економіко-правового механізму та екологічного чинника. Розглянуто специфіку наступних видів зонування: природно-сільськогосподарського, функціонального, кадастрового, економіко-планувального, екологічного. Доведено, що зонування земель в межах населених пунктів є перспективною специфічною формою планування територій, способом деталізації основного цільового призначення, функцією державного управління. Проаналізовано особливості суб'єктно-об'єктного складу відповідних правовідносин, розглянуті підстави виникнення, здійснення та припинення правовідносин у зазначеній сфері. Здійснено порівняльно-правовий аналіз зонування земель за законодавством України та інших країн. Виявлено прогалини в чинному законодавстві та надано окремі науково обґрунтовані пропозиції з удосконалення нормативно-правового регулювання відповідної групи суспільних відносин.

Розрахована на науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних вищих навчальних закладів, практикуючих юристів, працівників місцевого самоврядування, а також усіх, хто цікавиться проблемами земельного права та практикою його застосування.

ISBN 978-612-72-11-01-2

УДК 349.4
ББК 67.9(4УКР)307

І.В. Ігнатенко, 2014

ЗМІСТ

Вступ	4
Розділ 1. Загальні засади правової регламентації зонування земель у межах населених пунктів	7
1.1. Генеза законодавства у сфері зонування земель	7
1.2. Правова природа зонування земель:	
1.2.1. Поняття зонування земель	19
1.2.2. Сутність та зміст зонування земель	29
1.2.3. Ознаки та риси зонування земель	42
1.2.4. Види зонування земель	51
1.3. Відмежування зонування земель у межах населених пунктів від суміжних категорій	75
1.4. Порівняльний аналіз зонування земель за законодавством України та інших країн	101
Розділ 2. Правовідносини у сфері зонування земель у межах населених пунктів	127
2.1. Особливості суб'єктно-об'єктного складу правовідносин щодо зонування земель	127
2.1.1. Суб'єкти правовідносин щодо зонування земель	127
2.1.2. Об'єкти правовідносин щодо зонування земель	140
2.2. Виникнення, здійснення та припинення правовідносин у сфері зонування земель	151
Розділ 3. Організаційно-правовий механізм зонування земель у межах населених пунктів в умовах забезпечення їх сталого розвитку	162
3.1. Зонування земель як специфічна форма планування їх використання та охорони у межах населених пунктів	164
3.2. Зонування земель у межах населених пунктів як функція державного управління використання та охорони земель	193
3.3. Зонування земель як спосіб деталізації основного цільового призначення земель у межах населених пунктів	205
3.4. Особливості зонування земель у межах приміських зон	213
Висновки	227
Список використаних джерел	232

Вступ

Основний акцент у реформуванні земельних відносин в Україні протягом останніх 20-ти років припав на запровадження інституту права приватної власності на земельні ділянки, розширення переліку його суб'єктів, приватизацію земельного фонду країни та формування ринку земель. Водночас вітчизняний законодавець приділив менше уваги забезпеченню суспільних інтересів у процесі розвитку земельних відносин, формуванню ефективної системи державного та самоврядного управління земельними ресурсами, охороні земель. Як наслідок, правове забезпечення цільового використання земель України до цього часу базується на сформованому у радянські часи жорсткому регулюванні цільового призначення кожної земельної ділянки. Водночас інтенсивна трансформація та розвиток земельних відносин у сучасних умовах зумовлює активний пошук нових інструментів і механізмів, їх регулювання з метою закріплення надійних гарантій земельних прав, забезпечення ефективного управління у сфері використання й охорони земель. Не останню роль у цих процесах відіграє зонування земель у межах населених пунктів.

Законодавство про зонування земель у межах населених пунктів сьогодні перебуває в стадії становлення. Загальні засади правової регламентації відносин щодо зонування закріплені в ст. 180 Земельного кодексу України. Але детального правового регулювання цих відносин поки що бракує. Окремі ж аспекти зонування земель регламентуються значною кількістю нормативно-правових актів різного рівня.

Зонування земель виступає засобом планування використання та охорони земель в межах населених пунктів, що має стати перспективним напрямком сталого розвитку останніх. Проте ефективному функціонуванню зонування перешкоджає низка проблем щодо узгодження його засад із цільовим призначенням земель, фрагментарна регламентованість відносин в даній сфері, наявність колізій норм земельного та містобудівного законодавства в даній сфері. Крім того, відсутні чіткі відповіді на питання щодо співвідношення підходів до

зонування земель не тільки в населених пунктах, а й за їхніми межами. В даний час у законодавстві також не повною мірою визначено співвідношення різних видів зонування земель та їх вплив на правовий режим земель. Недостатньо дослідженими залишаються такі питання і в науковій літературі, що тягне за собою виникнення правових проблем на практиці.

У науці земельного права проблеми правової регламентації відносин у сфері зонування земель досліджувалися фрагментарно. Деякі аспекти зазначеної проблематики висвітлювали у своїх наукових працях В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкова, Ю. О. Вовк, А. П. Гетьман, В. К. Гуревський, С. В. Єлькін, В. М. Єрмоленко, Є. О. Іванова, Н. Л. Ільїна, Н. В. Ільків, І. І. Каракаш, Т. О. Коваленко, О. М. Ковтун, П. Ф. Кулинич, Н. Р. Малишева, Р. І. Марусенко, А. М. Мірошниченко, І. М. Мірошниченко, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, В. М. Правдюк, А. І. Ріпенко, Є. А. Самойленко, В. І. Семчик, І. І. Сіряченко, В. І. Федорович, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга, В. З. Янчук та інші вчені. Проте спеціального комплексного наукового аналізу проблем правового забезпечення відносин у сфері зонування земель ще не проводилося.

При дослідженні зазначеної проблеми були використані праці радянських та російських вчених, зокрема: С. С. Алексєєва, Г. О. Аксєньонка, О. Ю. Александрової, О. П. Анісімова, В. П. Балезина, С. О. Боголюбова, В. О. Бурова, Г. О. Волкова, О. А. Галиновської, М. Ю. Галятина, І. І. Євтіхієва, Б. В. Єрофєєва, О. А. Забелишенського, Г. Л. Землякової, І. О. Іконицької, С. П. Кавеліна, М. Д. Казанцева, О. М. Козир, М. І. Краснова, О. І. Крассова, Н. Л. Лісиної, М. М. Мельникова, Д. І. Мисова, О. А. Савельївої, Р. О. Халфіної та інших.

Комплексність об'єкта дослідження зумовила необхідність використання в роботі досягнень представників інших галузей наук, зокрема, таких фахівців у сфері землеустрою та містобудування: Л. М. Авдотїна, О. С. Дороша, Н. В. Ісаченко, Г. А. Малоюна, А. Г. Маргина, С. О. Осипчука, Г. К. Лоїка, М. Г. Ступеня, А. М. Третьяка, Є. К. Трутнева, З. М. Яргиної та інших.

Зважаючи на недосконалість законодавства у сфері правової регламентації відносин із зонування земель у межах населених пунктів та відсутність ґрунтовних доктринальних досліджень з цього приводу, постає невідкладна потреба в детальному науковому дослідженні обраної тематики.

Розділ 1

Загальні засади правової регламентації зонування земель у межах населених пунктів

1.1. Генеза законодавства у сфері зонування земель

Починаючи аналіз правового регулювання зонування земель, охарактеризуємо історію становлення відповідних правових приписів та літературних джерел. Системний аналіз законодавства в сфері зонування земель дає підстави для виділення трьох етапів його становлення та розвитку.

I етап. Законодавство VIII – початку XX ст. Незважаючи на обмеженість документальних відомостей, можна виокремити ряд характерних рис у розміщенні населених пунктів і облаштуванні їх територій, які отримали визнання в історичній і археологічній науці та мають певне значення для вивчення зонування земель.

Представники історико-правової науки виділяють у складі давньоруських поселень такі типи: міста (економічні та політичні центри), військові (сторожові) фортеці, садиби-фортеці феодалів (князів, бояр), укріплені і відкриті сільські поселення (села). Найбільш складними за структурою і плануванням були міста, що, як правило, склалися з декількох укріплених зон (дитинця, окольного міста, передграддя, посада)¹ [167, с. 28]. Наявність подібних елементів і порядок їх взаєморозташування свідчать про існування чітких правил, відповідно до яких землі, зайняті майбутнім поселенням, розмежовувалися за цільовим призначенням ще до початку будівництва. Отже, можна говорити про існування на території Київської Русі певного аналога сучасного функціонального зонування земель, елементи якого перебували в тісному взаємозв'язку. Вони забезпечували виконання мети створення конкретного поселення.

¹ Деякі міста склалися з однієї укріпленої частини, розділеної за функціональною ознакою, і декількох відкритих селищ – посадів. На думку Б. А. Рибаківа, типовим є «поєднання в місті наступних елементів: фортеці, дворів феодалів, ремісничого посаду, торгівлі, адміністративного управління, церков» [117, с. 536].

Встановлення, а головне, підтримання такого взаємозв'язку можливо лише при організації поселення як єдиного цілого, тобто відповідно до заздалегідь розробленого плану.

Розміщення різних елементів територіальної структури поселення (прообразів сучасних кварталів), включаючи окремі будови, здійснювалося не хаотично. Так, на підставі креслення (плану міста) виділялися зони торгових рядів, складських приміщень, облаштовувалися двори дружини, вільних городян. Між будівлями передбачалися протипожежні розриви, регламентувалася ширина вулиць [6, с. 19, 28, 32].

Теза про заснування населених пунктів і подальше їх облаштування відповідно до заздалегідь розроблених планів підтверджується тим, що ще при закладці, наприклад, міста в його межі включалися значні території під перспективну забудову. При цьому вони частіше за все спочатку розташовувалися всередині міських оборонних споруд¹ [167, с. 49–50].

Отже, навіть при невеликій кількості документальних свідчень, висновок про наявність спеціальних, нормативно закріплених правил планування є небезпідставним. Існування подібних правил, які забезпечували територіальне планування побічно підтверджує наявність на Київській Русі особливого ритуалу – чину закладки міст. Його описи містяться в требниках XVI в. (Збірниках молитв і описів церковних обрядів) і в більш пізніх пам'ятниках писемності. Згідно з канонами цього ритуалу, при освяченні місця розташування майбутнього міста спочатку освячувалося місце центральної міської площі, потім місця майбутніх укріплень, входи в місто і т.д. Це свідчить про завчасне визначення функціонального призначення конкретних земельних ділянок у складі споруджуваного поселення [6, с. 56–62].

Необхідно звернути увагу і на те, що з введенням християнства на території Київської Русі значно посилювалося проникнення культури і традицій Східної римської імперії. Поступово відбувалася рецепція окремих інститутів державного управління, ритуалів, законодавства. У

¹ У роботах з історії археології міститься не тільки типізація давньоруських поселень, а й класифікація планування населених місць всередині одного типу, наприклад, залежно від устаткування укріпленого посада, видів і способів розміщення оборонних споруд [167, с. 52–54].

пам'ятках писемності, починаючи з XI-XII ст., з'являються візантійські містобудівні норми¹.

З введенням наказової системи управління (кінець XV ст.) [179, с. 16] регламентація планування використання земель, наприклад міст, набула системного характеру. Вони зводилися на підставі особливих царських указів, згідно зі спеціальною документацією. Вона визначала місце розміщення міста, його площу, розташування і призначення функціональних зон, незабудовані земельні ділянки в межах міських укріплень і призначених для перспективного розвитку міста, кількість і місце розташування виокремлених місту сільськогосподарських угідь, необхідних для забезпечення життєдіяльності його населення, суми витрат на будівництво та ін. До такої документації відносилися креслення, розписи, кошториси.

Звичайно, теза про існування розвиненої системи правових актів у галузі земельних відносин та містобудування, тим більше про кодифіковане законодавство на території нинішньої України, є дискусійна. Основна увага законодавця того часу приділялася охоронним і процесуальним нормам, що відображало рівень юридичної культури суспільства. Проте можна стверджувати про присутність у законодавстві спеціальних норм про планування використання земель міст.

Новий етап у здійсненні територіального планування пов'язаний з введенням західноєвропейської моделі управління містами, починаючи з періоду правління Петра I. Разом з тим реформи зберегли спадкоємність державної політики в регулюванні відносин, пов'язаних територіальним плануванням. Ця наступність отримала розвиток в законодавстві другої

¹ Наприклад, до складу різних редакцій Кормчих книг (збірників церковного і світського права), а також Мірила праведного (зводу давньоруського процесуального законодавства) включений переклад Прохирона (Закону градського) візантійського імператора Василя Македонянина, датованого IX ст. н.е [6, с. 33, 49]. Поширення на Русі Закон отримав в XIII – XV ст., спочатку в церковному, потім, в світському середовищі і торкався істотних для планування використання земель міст питань: співвідношення будівель які будуються з природним ландшафтом; визначення і узгодження параметрів майбутнього будівництва; проектування вулиць і протипожежних розривів між будинками; водокористування та каналізації; заборона на захоплення приватними домовласниками загальних територій (вулиць, площ) та ін. [6, с. 44–49].

половини XVIII століття, незважаючи на зміну підходів до міського планування.

Так, планувальна структура міст стала набувати регулярний характер (поділ земель на геометрично правильні квартали з прямолінійними вулицями, правильної форми площами, бульварами тощо). Нова просторова організація землекористування забезпечувалася іноземними фахівцями, в більшості своїй із країн Західної Європи, а також першою особою держави, в прерогативу якого входило санкціонування плану кожного міста¹.

II етап. Законодавство радянського періоду (1917-1990 рр.). Події 1917 року призвели до руйнування існуючої структури управління землями поселень. На тлі кардинальних змін у політичній системі, перебудови економіки держави територіальне планування на якийсь час випало зі сфери уваги законодавця. Селянський наказ, затверджений Декретом «Про землю» 27.10.1917 р. [59], в якості тимчасового керівного документа, проголосив усупільнення всіх земельних ресурсів та був спрямований головним чином на регулювання використання землі для сільськогосподарського виробництва.

Прийнятим ВЦВК «Положенням про соціалістичний землеустрій і про заходи переходу до соціалістичного землеробства» від

¹ Стаття 1 Міського положення, підписаного Катериною II від 21 квітня 1785 р. [62], наказувала зводити міста за планом, затвердженим власноручним підписом Імператриці. Указ Сенату від 25 липня 1763 р. «Щодо необхідності зробити всім містам, їх будовам і вулицям спеціальні плани по кожній Губернії особливо» [226] передбачав складання планів не тільки для нових міських поселень, але і для існуючих. Місто мало змогу самостійно визначати необхідність облаштування і місце розташування різних соціально значущих об'єктів – шкіл, місць організованої торгівлі, трактирів (ст. 17, 18, 19, 25) [62]. У законодавстві було прописано право мешканців на будівництво як житлових будівель, так і об'єктів господарського призначення (складів, комор, крамниць) [62], але відповідно до плану міста, який у сукупності з правстановлюючими документами на земельну ділянку служив юридичною основою для будівництва, закріплення прав на землю. Встановлювалися прямі заборони на використання територій всупереч цільовому призначенню, наприклад, заборона на забудову городових вигонів, зміна цілей їх використання.

Положення 1785 р. діяло близько ста років, з невеликою перервою в часи правління Павла I. У 1870 р. було видано нове Міське положення [59], яке в сукупності з нормами Зводу законів цивільних (Статуту будівельного та ін.) [330], регламентувало територіальне планування, відносини власності та інших прав на землю в містах.

14.02.1919 р. [249] землі, на яких розташовувалися міста і селища, виділялися в окрему категорію і відносилися до земель спеціального призначення. Правовий режим таких земель не був чітко визначений. Увага законодавця в той період концентрувалася на використанні землі для потреб сільського господарства. Землі поселень розглядалися в контексті розташованих на них об'єктів нерухомості.

Перші нормативні акти, які містять спеціальні положення щодо планування використання земель поселень, з'явилися в середині 20-х рр. Так, Тимчасові будівельні правила і норми забудови житлових будинків у селищах, затверджені постановою Ради Праці і Оборони від 28.06.1926 р. [47], передбачали ряд вимог до просторового облаштування території. При плануванні використання селищних земель, зокрема, повинні були виділятися земельні ділянки для розміщення вулиць (головних, магістральних, другорядних, житлових), квартали повинні були відповідати встановленим розмірам і конфігурації.

Згідно з Положенням щодо земельних розпорядків у містах від 13.04.1925 р. [250] міські землі перебували у віданні місцевих виконавчих комітетів в особі їх органів місцевого господарства (управлінь комунального господарства), які мали повноваження з надання земельних ділянок, планування і забудови територій міських поселень. Тимчасова інструкція НКВС від 23.06.1925 р. [223, с. 71–85] регламентувала процедуру відведення ділянок, щільність забудови, протипожежні розриви. Пункт 61 Інструкції передбачав, зокрема, диференціацію міських земель за районами і зонами, для кожної з яких виконавчим комітетом повинні були затверджуватися спеціальні постанови, які регулювали забудову. Однак параметри забудови Тимчасова інструкція не визначала.

Більш детальне регулювання питання планування землекористування поселень набуло з кінця 20-х рр. Це було пов'язано з початком прискореної індустріалізації економіки, введенням системного планування в усіх галузях народного господарства СРСР [78, с. 3]. У цілому, нормативна база планування не відрізнялася цілісністю і повнотою. Багато питань в республіках, областях, краях, автономних республіках, округах і районах знаходилися в компетенції правозастосовних органів і вирішувалися по-

різному. Найчастіше планування і забудова велися хаотично, щодо окремих частин міста, надання конкретної земельної ділянки безпосередньо залежало від угоди між виконавчим комітетом, галузевим державним органом або підприємством, зацікавленим у виділенні тієї чи іншої ділянки.

Подібна практика призвела до появи на територіях, що використовуються відомствами і підприємствами, значної кількості не передбачених документами планування будівель, споруджених, так званим «господарським способом».

Спроба уніфікації та систематизації законодавства у сфері планування використання земель поселень на загальносоюзному рівні була зроблена в Постанові ЦК і СНК СРСР від 27.06.1933 р. «Про складання і затвердження проектів планування і соціалістичної реконструкції міст та інших населених місць Союзу РСР» [227]. Планування здійснювалося у формі генеральних планів, проектів планування та забудови, планів земельно-господарського устрою міст і селищ, детальних проектів земельно-господарського устрою.

Генеральними планами визначалися основні параметри використання землі для будівництва, благоустрою та розміщення місць відпочинку. На основі генеральних планів розроблялися проекти планування і забудови, які регламентували використання земель окремих частин міста (селітебні, промислові та інші зони). У свою чергу, для частин території, що забудовувалися (житлові райони, громадські центри) розроблялися проекти детального планування та забудови, які конкретизували правовий режим розташованих в їх межах земельних ділянок, права та обов'язки землекористувачів [224, с. 162]. Плани земельно-господарського устрою території визначали основні напрями використання міських земель, які не підлягали забудові або тимчасово не забудовувалися [220]. З метою регулювання використання земель приміських і зелених зон розроблялися спеціальні проекти їх планування.

До того ж окремі приписи стосовно порядку планування та забудови земель населених пунктів (міст, селищ міського типу і сільських населених пунктів) містилися в Основах земельного законодавства Союзу РСР і

союзних республік від 13.12.1968 р. [230] та Земельному кодексі Української РСР від 08.07.1970 р. [103].

Крім того, у постанові Ради міністрів Української РСР від 20 березня 1984 р. «Про затвердження Положення про землі міст і селищ міського типу Української РСР» [286] було зазначено, що основні напрями використання земель міст, селищ міського типу для промислового, житлового та іншого будівництва, благоустрою і розміщення місць відпочинку населення визначаються генеральним планом міста, селища міського типу. На основі генерального плану міста розроблялися проекти детального планування на окремі частини міської території.

Політика держави щодо посилення планового характеру економіки виражалася в ускладненні механізму адміністративного впливу на всі сфери суспільних відносин. Стосовно планування використання земель поселень це втілювалося в ускладненні їх структури, характеризувалося появою значної кількості підзаконних актів. Планування передбачалося здійснювати виходячи зі схем розвитку і розміщення продуктивних сил по економічних районах і союзних республіках. Відповідні розробки повинні були забезпечувати численні міністерства і відомства СРСР, союзних республік. Галузеве планування обумовлювало територіальне. Це вимагало безліч міжвідомчих погоджень, великого масиву нормативної та проектної документації. Належним чином не була врахована відмінність завдань галузевого і територіального планування. Отже, незважаючи на значне число підзаконних актів¹, які регулювали планування землекористування міст, передбачене планами часто вже не втілювалося на практиці.

У земельно-правовій літературі радянського періоду неодноразово зверталася увага на проблеми практичної сторони земельного планування. Так, Б. В. Єрофєєв зазначав, що: «планування району може бути закінчене, а забудова здійснюється через кілька років або взагалі не проводиться у

¹ Постанова Ради Міністрів СРСР «Про поліпшення проектної справи в галузі цивільного будівництва, планування і забудови міст» від 21.08.1963 р. [308]; Інструкція для складання проектів планування і забудови міст, затв. Держбудом СРСР від 23.03.1966 р. [120]; Інструкція щодо складання схем і проектів районного планування (СН446-72), затв. Держбудом СРСР від 17.07.1972 р. [121] та ін.

зв'язку зі зміненими умовами» [82, с. 68]. У свою чергу, умови надання та використання земельної ділянки, а отже і контроль за їх дотриманням, цілком залежали від виконавчого органу.

Стосовно зонування, то воно поставало переважно у вигляді технологічних (функціональних) етапів послідовного встановлення цільового призначення об'єктів нерухомості як однозначно певного єдино можливого виду використання кожного об'єкта окремо. Так, Балезин В. П. вказував, що планування являє собою функціональне зонування території населеного пункту, тобто найбільш доцільну диференціацію його земель за цільовим призначенням [20, с. 12].

У процесі застосування зонування тих часів слід виокремити дві обставини історичного та технічного плану. У досоціалістичний період вітчизняної історії, коли в межах земель нинішньої України існував ринок нерухомості, принципи зонування вже використовувалися в практиці містобудування, але вони не отримали подальшого розвитку в силу зміни економічного ладу.

Проте на законодавчому рівні планування території за допомогою зонування не було закріплене, оскільки в країні на той час вирішувалися інші задачі. Зонування активно почало впроваджуватися вже в наступний період для забезпечення демократизації процесу планування використання земель.

III етап. Законодавство кінця XX ст. – початку XXI ст. Сучасний етап розвитку інституту територіального планування в Україні бере початок з 90-х років XX ст., який ознаменувався переходом до нової системи політичних та економічних відносин.

Започаткування перетворень в галузі земельних відносин пов'язано з Основами законодавства Союзу РСР і союзних республік про землю від 28.02.1990 р. [239]. У цьому нормативно-правовому акті детальніше, ніж у попередніх кодифікованих актах, проведено розподіл земель за їх цільовим призначенням. Основи підвищили екологічні вимоги до розміщення, проектування, будівництва і введення в експлуатацію нових та реконструйованих об'єктів, будівель і споруд, а також до впровадження нових технологій, що негативно впливали на стан земель. Вперше земельне

законодавство зобов'язувало погоджувати розміщення об'єктів, що впливають на стан земель, із землевпорядними, природоохоронними й іншими органами. Але, на жаль, положення Основ майже не були реалізовані.

18 грудня 1990 року Верховна Рада УРСР прийняла Земельний кодекс УРСР [104] та постанову «Про земельну реформу» [297]. 13 березня 1992 року була введена в дію нова редакція Земельного кодексу [105], в якому правовий режим земель в межах населених пунктів було врегульовано неповно. Тому останні роки ознаменувались прийняттям низки важливих нормативно-правових актів у сфері містобудування. Так, Закон України «Про основи містобудування» [304], прийнятий у 1992 р., встановив правові, економічні і соціальні засади містобудівної діяльності в тому числі визначив компетенцію органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в цій сфері.

Найважливішим кроком у вдосконаленні містобудівного законодавства стало прийняття 20 квітня 2000 року Закону України «Про планування і забудову територій» [307]. У законі був визначений правовий механізм забезпечення державних, суспільних та приватних інтересів під час планування територій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, узгодження та реалізації спільних інтересів територіальних громад. Встановлено правовий статус основних видів і завдання містобудівної документації, компетенцію органів місцевого самоврядування та органів державної влади щодо порядку її розроблення та затвердження.

Даним законом був введений новий вид містобудівної документації – план зонування території, в якому встановлюється поділ території населеного пункту на зони з допустимими та переважними видами використання земельних ділянок. Він розробляється для всієї території населеного пункту або окремої його частини.

Одним із наслідків прийняття Закону України «Про планування і забудову територій» стало підвищення інтересу органів місцевого самоврядування до регіональних та місцевих правил забудови. Так, за

даними Держбуду України, на кінець 2000 р. в Україні місцеві правила забудови були розроблені для 23 міст, однак затверджено менше 20.

Більшість проаналізованих документів показує, що перевага надавалася процедурним питанням. Перелік переважних і допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у більшості випадків недостатньо деталізований для безпосереднього практичного застосування. Плани зонування території виконуються на так званих «розвантажених» картографічних матеріалах загального користування. Це призводить до того, що більшість із затверджених місцевих правил забудови населених пунктів швидше можна розглядати лише як експериментальні роботи.

Надалі планувальна і містобудівна діяльність регламентується і обмежується переважно низкою державних будівельних норм (ДБН), санітарних правил і норм і іншими документами, затвердженими Державними комітетами і міністерствами¹.

Важливою віхою у визначенні нових підходів до містобудівної діяльності стало затвердження в 1999 році Концепції сталого розвитку населених пунктів України [300], яка визначила на правовому рівні нові ідеологічні підходи до розвитку населених пунктів. Згідно з Концепцією ключова ідея сталого розвитку поселень полягає у динамічній і збалансованій єдності економіки, соціальної сфери, екології, ефективного територіально-просторового планування і землевикористання на основі ресурсного підходу з урахуванням інтересів сучасного та майбутніх поколінь замість домінанти розвитку виробництва.

Крім наведених нормативних актів, планувальні рекомендації і обмеження встановлюються і на підставі інших законодавчих актів і положень, наприклад, Законом України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ і організацій за правопорушення у

¹ Зокрема, ДБН 360-92 «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» [71], ДБН Б.2.4-1-94 «Планування і забудова сільських поселень» [72], ДБН Б. 2.4-2-94 «Види, склад, порядок розробки, узгодження і затвердження містобудівної документації для сільських поселень» [73], ДБН Б.1-3-97 «Склад, зміст, порядок розробки, узгодження і затвердження генеральних планів населених пунктів» [74] та ін.

сфері містобудування» від 14.10.1994 р. [269], Законом України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 р. [267] та ін.

Подальший розвиток норми, стосовно зонування земель, знайшли своє відображення у прийнятому 25 жовтня 2001 року новому Земельному кодексі України (далі – ЗК України) [102]. Так, у статті 180 зазначається, що зонування земель здійснюється у межах населених пунктів. При зонуванні земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови. Зонування земель здійснюється відповідно до закону.

На виконання положень наведеної норми, яка встановлює необхідність врегулювання зонування земель окремим законом, був внесений на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про зонування земель» від 19.03.2009 р. [299]. Він визначає об'єкти, суб'єкти, принципи, загальні засади організації та порядку здійснення зонування земель за їх категоріями з метою підвищення ефективності державної земельної політики в процесі регулювання земельних відносин і формування екологічно-безпечного та економічно-ефективного землекористування. Незважаючи на те, що проект був повернутий суб'єкту ініціативи, дискусії з цього питання серед науковців, юристів і землевпорядників значно активізувались.

З метою систематизації правового регулювання містобудівної діяльності 18 травня 2010 р. на розгляд Верховної Ради України було внесено проект Містобудівного кодексу України (реєстраційний номер 6400) [315]. Одним з головних завдань проекту, мало бути врегулювання відносин, які виникають між законодавчо визначеними суб'єктами містобудівної діяльності при визначенні містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок та встановлення порядку планування, забудови та іншого використання територій та окремих земельних ділянок. Однак, у зазначеному проекті не визначається коло суспільних відносин, які має врегулювати кодекс. Він не регулює земельні відносини при здійсненні містобудівної діяльності. Питання щодо зонування земель врегульовані поверхово. Текст кодексу фактично відтворює положення діючих

нормативних актів у сфері містобудування. Таким чином, прийняття Містобудівного кодексу в тому вигляді, який визначає проект, не вирішує проблеми кодифікації містобудівного законодавства.

Основним законодавчим актом, який на сьогодні регулює питання зонування земель, є Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. [310]. Він передбачає вдосконалення всіх етапів містобудівної діяльності: від планувальної документації, отримання земельної ділянки до введення в експлуатацію завершеного будівництвом об'єкта. Значно скорочує перелік видів планувальної документації. Якщо раніше до складу цієї документації входили генеральний план, детальний план території, проект забудови території, проект розподілу територій, містобудівне обґрунтування і, як додаток до цього, регіональні та місцеві правила забудови, то з прийняттям даного закону з п'яти залишилося три складові: генеральний план, детальний план та план зонування території.

План зонування території розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ), плану земельно-господарського устрою та містобудівного кадастру з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон. Він встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтної організації. Параметри використання території та будівель, запропонованих для розташування у межах декількох земельних ділянок або окремої земельної ділянки, зокрема функціональне призначення, граничні поверхівість та площа забудови, можливе розміщення на ділянці, є обов'язковими для врахування під час зонування відповідної території.

Законом визначається також склад, зміст, порядок розроблення, затвердження, внесення змін до плану зонування території. Зокрема, склад, зміст, порядок розроблення плану зонування території визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування. Затверджується план на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради. Внесення змін до плану зонування території допускається за умови їх відповідності

генеральному плану населеного пункту. До того ж за порушення вимог, встановлених планом зонування території, фізичні та юридичні особи несуть відповідальність відповідно до закону.

Із прийняттям Закону відбулося зменшення кількості дозвільних і погоджувальних процедур у будівництві, скорочення часу їхнього проходження та переліку необхідних документів. Також відбулося суттєве зменшення прав представницьких органів місцевого самоврядування і переведення важливих процедур щодо виділення земельних ділянок до компетенції виконкомів, а також практично повне усунення громадськості від впливу на планування та забудову поселень, а особливо на вирішення питання щодо розміщення певного будівництва на території поселення чи в безпосередній близькості до нього.

Отже, останні роки ознаменувались прийняттям Верховною Радою України важливих нормативно-правових актів у сфері містобудування, які створили основу сучасного земельного законодавства, що регулює використання земель під забудову.

На основі викладеного можна зробити висновок, що в сучасному розумінні зонування активно почало впроваджуватися лише на третьому етапі. Це обумовлено необхідністю демократизації процесу планування використання та охорони земель, а також зменшення можливості безпосереднього адміністрування в сфері земельних відносин. Фактично створені об'єктивні передумови для підвищення ролі правової складової планування використання та охорони земель, а також однієї з його форм – зонування земель.

1.2. Правова природа зонування земель

1.2.1. Поняття зонування земель

У сучасних ринкових умовах актуалізується проблема розробки нових, додаткових способів управління земельним фондом, визначення правового режиму земель та забезпечення найбільш ефективного землекористування. Одним з варіантів вирішення наведених проблем стало

встановлення обмежених територій (зон)¹ із спеціальним правовим режимом. Процес виділення будь-яких зон означає зонування у власному розумінні слова.

Семантичне значення слово «зонування» включає в себе наступні значення: 1) полоса, простір між якими-небудь кордонами; 2) територія, ділянка чого-небудь, яка характеризується певними ознаками; 3) простір, місце, для якого характерна певна ознака. У науковій літературі зона визначається як частина території, в межах якої правилами встановлюються однакові вимоги до використання та однакові стандарти забудови усіх ділянок [370, с. 18].

Теорія зонування має свою історію. Її виникнення зазвичай пов'язують із середовищем європейських модерністів-утопістів, які вважали можливим досягнення загального благоденства за допомогою державного планування всіх суспільних відносин, а виділення однорідних зон було необхідним для спрощення планування.

Послідовна практична реалізація теорії зонування отримала розповсюдження в Сполучених Штатах Америки та деяких інших країнах (наприклад, Бразилії) і стала можливою завдяки відсутності в даних країнах на початку ХХ століття земельного законодавства і сформованих традицій у сфері землекористування (як у країнах Європи)².

У радянський період теоретична розробка питань зонування, просторового розміщення промисловості та обслуговуючого промисловість населення, урбанізації та деурбанізації активно проводилась в рамках дискусії щодо соціалістичного розселення (1929-1930 рр.)³. Крім того,

¹ Слово «зона» було запозичене в XVII столітті з французької мови, де термін «zone» походить від грецького zone – «пояс» [369, с. 27]. У тлумачному словнику С. І. Ожегова «зона» визначається як така що характеризується певними загальними ознаками територія, область; пояс, смуга, простір між кордонами, двома лініями або уздовж лінії [351].

² Найбільш відомим програмним документом архітекторів-модерністів виступає підготовлена Ле Корбюзьє Афіїнська хартія CIAM (Congres Internationaux d'Architecture Moderne) 1933 року, в якій декларувалося, що «основні функції містобудування зводяться до наступних чотирьох видів: жити, працювати, відпочивати, пересуватися», у зв'язку з чим «перетворення зон відповідно до трьох функцій містобудування – жити, працювати і відпочивати – допоможе встановити порядок на території міста. Роль четвертої функції, руху – призведе до згоди перших трьох функцій» [177, с. 18].

³ Так, народний комісар фінансів Н. А. Мілютін у книзі «Соцмістечко»

дослідження проблеми зонування земель, що проводилися за радянських часів, висвітлювалися також і у спеціальній літературі з містобудування. Окремі наукові пошуки мали при цьому, як виняток, економічне спрямування. Разом з тим, під кутом зору права зонування земель не піддавалося глибокому науковому аналізу і розглядалося поверхово: в рамках містобудівного процесу через призму планування й забудови території або ж згадувалося при характеристиці правового режиму земель населених пунктів.

У сучасних умовах зонування земель у межах населених пунктів як складова планування використання та охорони земель потребує створення цілісного комплексу правових норм. Тим більше, що ЗК України містить пряму вказівку на необхідність прийняття окремого закону, який би регулював відносини зонування земель у межах населених пунктів. Нині ж різні аспекти зонування земель отримали відображення в багатьох нормативно-правових актах різної юридичної сили та спрямованості. Йдеться, зокрема, про закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про землеустрій», «Про основи містобудування», «Про Генеральну схему планування території України». Окрім того, ці питання врегульовані Державними будівельними нормами України «Планування і забудова міських і сільських поселень», Державними санітарними правилами планування та забудови населених пунктів, ДСТУ-Н «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)», Порядком здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель та ін. Отже, відносини у сфері зонування земель у межах населених пунктів регулюються переважно містобудівним законодавством, а не земельним.

відстоював ідеї зонування для цілей перебудови міст в ефективні виробничі конвеєри [193, с. 12]. Зонування він називав «функціонально-потоким принципом» і так пояснював його: «Ми будемо мати зону розташування транспортних споруд, що пов'язує окремі виробничі частини між собою, потім зону виробничих підприємств, розташованих у відповідності з потоком технологічних процесів обробки ... далі – житлову зону, відділену зеленою смугою від виробничої зони, і потім – різного роду культурно-освітні заклади, парки і т. д. Вся ця система повинна знайти своє завершення в сільськогосподарській зоні, тобто в системі ферм, городів і т. д.».

Системний аналіз норм ЗК України щодо нормативної конструкції зонування земель у межах населених пунктів свідчить, що він наводить характерні найбільш принципові риси зонування: воно здійснюється в межах населених пунктів і полягає у встановленні вимог щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон [102]. По суті формулювання зазначеної норми виглядає чужорідним по відношенню до інших норм ЗК України, оскільки ані поняття «землі населених пунктів», ані поняття «зонування» більше не використовуються в ЗК України¹. Крім цього, зонування земель повинно здійснюватися відповідно до закону, який ще належить прийняти. Таким чином, зонування земель, як спосіб розподілу земельного фонду для задоволення різних суспільних потреб, визначено у Кодексі лише в загальних рисах.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [310], в свою чергу, визначає характер і способи відображення зонування земель в містобудівній документації, встановлює вимоги до плану зонування території, визначає склад, зміст, порядок розроблення плану зонування території та ін. Проект же Закону України «Про зонування земель» [299] визначає об'єкти, суб'єкти, принципи, загальні засади організації та порядок здійснення зонування земель за їх категоріями.

При цьому порядок проведення зонування, коло учасників процедури, обсяг і характер компетенції уповноважених суб'єктів в даній сфері, умови та ступінь участі громадськості в цих відносинах, рівень

¹ Внаслідок проблематики, яка розглядається, необхідно зазначити щодо зонування земель у межах населених пунктів, в багатьох країнах з ринковою економікою застосовується термін «зонінг», а в літературі можна також зустріти поняття □ синоніми: «правове зонування», «територіальне зонування», «містобудівне зонування», «зонування територій». Між тим, ЗК України використовує термін «зонування земель у межах населених пунктів». Отже, законодавець вважає його таким собі узагальнюючим терміном, що включає названі види зонування. Крім того, значення зонування земель пропонується звести виключно до окремої його видової містобудівної складової.

Наприклад, у Російській Федерації існували два визначення: «зонування територій» (Земельний кодекс РФ) і «правове зонування» (Містобудівний кодекс РФ від 07.05.1998 р.), а на сьогодні вони замінені на одне визначення – «містобудівне зонування територій».

захисту суспільних та індивідуальних інтересів при здійсненні зонування земель та інші важливі земельно-правові питання залишилися поза площиною правового регулювання. Тобто як публічна, так і приватна складова нормативної моделі зонування земель залишаються нерегламентованими.

Незавершеність нормативної конструкції не означає її повної відсутності. Остаточне її формування слід пов'язувати з прийняттям Закону України «Про зонування земель у межах населених пунктів», на обов'язковість існування якого вказує ЗК України. Слід зазначити, що питання про прийняття даного закону залишається дискусійним [372, с. 42], [174, с. 74–74], [336, с. 95]. Зокрема, як зазначає Лісова Т. В., це зумовлено низкою чинників: по-перше, зонування земель частково врегульовано містобудівними законами; по-друге, за переконанням правознавців, перед прийняттям такого закону потрібно визначитися, що є первинним – зонування земель, зонування їх використання й охорони чи планування територій [182, с. 288].

Однак, потрібно наголосити на тому, що сама процедура зонування земель у межах населених пунктів ЗК України не регламентується. У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» цьому питанню присвячено ряд статей, які також не розкривають зміст зонування у межах населених пунктів. Тому є необхідним розробити і прийняти відповідний закон, який врегулює відносини, пов'язані з диференціацією земель в межах населених пунктів на функціональні зони, встановленням принципів та порядку розробки містобудівних регламентів для цих зон і визначення дозволених та допустимих видів використання земельних ділянок відповідно до містобудівних регламентів¹.

¹ Підтвердженням функціональності нормативної конструкції зонування земель у межах населених пунктів у сучасних умовах виступає його реальне здійснення з відображенням у планах зонування території різних міст України (наприклад, Харкова [284], Хмельницького [285], Сумів [283] та ін.). Аналіз цих планів свідчить, що вони містять поділ території населеного пункту на окремі функціональні зони, в яких встановлюються містобудівні умови і обмеження, переважні та супутні види використання і забудови земельних ділянок, а також допустимі види використання і забудови території, що потребують спеціального дозволу, тощо. Тобто, можна констатувати, що нинішня дія правових механізмів зонування земель у межах населених пунктів не порушує діючих правових приписів, незважаючи на відсутність

Нечіткість у правовому регулюванні пов'язаних із зонуванням відносин обумовлюють необхідність пошуку шляхів законодавчого вдосконалення, починаючи з вихідних елементів зонування земель. Перш за все, слід розглянути саме поняття «зонування земель у межах населених пунктів».

У земельно-правовій літературі вже склалося певне уявлення про юридичну конструкцію зонування земель у межах населених пунктів. Так, його іноді визначають як поділ земель житлової та громадської забудови на зони, який здійснюється на підставі затверджених органом місцевого самоврядування місцевих правил забудови з метою встановлення допустимих та переважних видів використання територій та окремих земельних ділянок в межах цих зон відповідно до плану зонування [327, с. 30].

Зонування території міст, як стверджує Є. О. Іванова, здійснюється у містобудівній діяльності та встановлює саме дозволене використання земельних ділянок у містах. На її думку, його слід розглядати як процес та результат виділення частин території міста з визначеними видами та обмеженнями їх використання, функціональним призначенням, параметрами використання земельних ділянок при здійсненні містобудівної діяльності [118, с. 78].

На думку П. В. Тихого, зонування – визначення території земель з встановленням їх цільового призначення та режиму використання. Цільовий режим використання території, встановлений при зонуванні земель, для суб'єктів земельних правовідносин є обов'язковим. Зонування земель проводиться за рішенням органів місцевого самоврядування і здійснюється за рахунок бюджетних коштів [350].

Як слушно зазначається в юридичній літературі, під зонуванням земель необхідно розуміти поділ території міста або іншого населеного пункту на зони, пояси, райони з метою встановлення у них певних обмежень у використанні земель, визначення мінімальних розмірів земельних ділянок, регламентації типів будівель і споруд, які дозволяється

спеціальної нормативної основи, оскільки вона обумовлена чинним законодавством України.

будувати в межах цих зон згідно з регіональними та місцевими правилами забудови [101, с. 374].

Отже, суть зонування полягає в тому, що списки дозволеного використання включають саме ті види діяльності, які не конфліктують між собою, не порушують інтересів сусідства і не призводять до зниження вартості сусідської нерухомості або до ускладнення діяльності (проживання) на сусідній ділянці [321, с. 38].

Практичне спрощення земельних процедур, пов'язаних із забудовою земельних ділянок, може бути пов'язане з відмовою від індивідуальних дозволів, які отримує особа «в ручному режимі», та переходом до зонування території в межах населених пунктів. Йдеться, зокрема, про розробку таких загальних правил, наявність яких не вимагає індивідуального розгляду або зміни цільового призначення земельної ділянки. Відповідна ділянка вже розташована в певній зоні і її цільове призначення визначено зарані в плані зонування земель [372, с. 42].

Проблеми зонування земель у межах населених пунктів перебувають в полі зору науковців і інших держав. Характеризуючи зонування, Н. Л. Лісіна зазначає, що, з одного боку, зонування «є елементом містобудівного планування використання земель поселень, а з іншого – способом правового регулювання використання земельних ділянок у складі земель поселень, в результаті здійснення якого визначаються види дозволеного використання земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості на них» [180, с. 7]. Ця позиція раніше була сформульована О. І. Крассовим [159, с. 14–15] стосовно досвіду ряду держав, зокрема США, в яких зонування виступає в якості основного методу регулювання землекористування, заснованого на спеціальному законодавстві та нормативних актах органів місцевого самоврядування. Науковець справедливо підкреслює, що під «зонуванням» необхідно розуміти діяльність уповноважених органів у сферах планування містобудівної діяльності та правового регулювання забудови територій з комплексного регулювання створення, використання об'єктів нерухомості і використання земельних ділянок шляхом підрозділу територій на відповідні зони [162, с. 104]. Він зазначає, що, з одного боку, зонування –

складова частина містобудівного планування. З іншого, зонування – основна частина правил забудови. У цій якості зонування виступає нормативним правовим актом органу місцевого самоврядування [159, с. 14–15].

Іншої точки зору дотримується О. М. Козир. На її погляд, зонування – це правовий інститут, що належать до сфери публічно-правового регулювання. При зонуванні встановлюються обмеження на використання земель. Обґрунтування цих обмежень здійснюється на стадії аналізу існуючого використання земель та планування їх майбутнього використання [140, с. 250].

Деякі представники російської земельно-правової науки під зонуванням розуміють поділ тієї чи іншої території відповідно до встановлених критеріїв на кілька зон та визначення для кожної з них особливого правового режиму (обмежень господарської та іншої діяльності, диференційованих розмірів орендної плати тощо) [143, с. 112]. Іноді визначають зонування як «поділ земель на земельні ділянки (масиви, території) з різним цільовим призначенням і правовим режимом використання» [108, с. 144] або «поділ земель поселень на зони залежно від напрямків їх використання з урахуванням природних, соціальних, економічних факторів» [344, с. 227].

У літературі слушно зазначається, що зонування території являє собою такий спосіб забезпечення використання земель для різних суспільних потреб, за якого цільове призначення встановлюється не для однієї ділянки, а для групи суміжних ділянок, які складають функціональну зону [260, с. 97–98]. Системний аналіз містобудівного законодавства свідчить, що в рамках зонування земель для кожної окремої функціональної зони встановлюються єдині умови й обмеження забудови та іншого використання земельних ділянок, які стосуються: гранично допустимої поверховості будинків і споруд та щільності забудови; мінімальних відступів будинків і споруд для червоних ліній, ліній регулювання забудови, меж суміжних земельних ділянок; вимог до впорядкування доріг та під'їздів до будинків і споруд, місць паркування транспортних засобів; вимог до забезпечення експлуатації інженерно-

транспортної інфраструктури, озеленення та впорядкування територій, утримання будинків і споруд; переліку обмежень використання земельних ділянок (містобудівних, інженерних, санітарно-епідеміологічних, природоохоронних, історико-культурних); інших вимог. У зв'язку з дотриманням зазначених вимог зонування земель у межах населених пунктів породжує цілий спектр відповідних суспільних відносин.

Між тим, головними завданнями функціональної організації території населених пунктів виступають: узгоджене розміщення основних функціональних територій відносно один одного; створення зручних зв'язків між ними; раціональна організація кожної з них [187, с. 29]. У цих випадках зонування виступає елементом функції управління – планування містобудівної діяльності, а також планування використання земель [163, с. 36].

На основі викладеного можна констатувати наявність як мінімум трьох найпоширеніших підходів до трактування зонування земель у межах населених пунктів: як комплексний правовий інститут; як спосіб визначення правового режиму земель; як правова процедура. Проаналізуємо коротко кожний з названих підходів.

Як комплексний правовий інститут (відособлена сукупність правових норм) зонування земель має завдання щодо встановлення правового режиму земель в процесі конкретизації їх цільового призначення на основі дозволеного використання.

В якості сукупності правових засобів зонування земель являє собою інструмент регулювання відносин з використання земель як природного ресурсу, нерухомого майна (земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості, в тому числі об'єктів будівництва), з одночасним забезпеченням охорони землі як природного об'єкта (найважливішої складової частини природи). Критеріями оцінки зонування земель в якості способу визначення правового режиму земель є: диференціація території на зони; встановлення видів дозволеного використання земельних ділянок, закріплення можливості їх вибору правовласниками (власниками та користувачами земельних ділянок) без додаткових дозволів і процедур узгодження.

Нарешті, зонування земель як правова процедура передбачає визначення на окремо взятій території зон із встановленням для них видів дозволеного використання земельних ділянок і інших об'єктів нерухомості, підсумковим документованим результатом якого є нормативний правовий акт, який закріплює основи правового режиму земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості.

Зонування земель у межах населених пунктів, як самостійна категорія має комплексний характер, який передбачає можливість його розгляду в кількох аспектах: (1) як інструмент планування управління та розвитку територій; (2) як один із способів визначення правового режиму земель; (3) як спосіб встановлення обмежень щодо характеру використання земельних ділянок. У літературі іноді його розглядають і як принцип екологічного права [151].

Отже, зонування земель у межах населених пунктів можна розглядати в об'єктивному та суб'єктивному сенсі як процес і результат виділення частин території населеного пункту з певними видами і обмеженнями їх використання, функціональними призначеннями, параметрами використання і зміни земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості при здійсненні містобудівної діяльності¹.

В об'єктивному розумінні зонування земель у межах населених пунктів – це процедура встановлення технічних, екологічних, історико-культурних, санітарних, пожежних та природоохоронних вимог до земельних ділянок, та об'єктів, які з ними нерозривно пов'язані. У суб'єктивному – зонування земель у межах населених пунктів – це встановлений нормами права обсяг обмежень прав будь-якого суб'єкта на використання земельної ділянки та нерозривно пов'язаними з нею об'єктами.

Отже можна констатувати, що зонування земель у межах населених пунктів – це диференціація земель на функціональні зони, яка здійснюється на підставі затвердженого органом місцевого самоврядування

¹ Зонування земель потрібно розглядати в широкому розумінні (як сукупність таких видів: зонування земель у межах населених пунктів, природно-сільськогосподарське, еколого-економічне, протиерозійне, кадастрове та ін.) та у вузькому (тільки зонування земель у межах населених пунктів).

плану зонування території з метою встановлення дозволеного та допустимого використання земельних ділянок в межах цих зон.

1.2.2. Сутність та зміст зонування земель

Пізнання сутності зонування земель у межах населених пунктів, пошук оптимального його визначення та побудова завершеного правового механізму здійснення неможливі без поєднання двох взаємопов'язаних у цьому сенсі наук: містобудівної та юридичної¹. Правове регулювання може бути охарактеризоване як здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин (у даному випадку – відносин з приводу зонування земель) з метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, які вимагають правового гарантування [96, с. 207].

Зрозуміло, що при розкритті сутності зонування земель у межах населених пунктів жодна із згаданих наук не може бути самодостатньою. З одного боку, без адекватної регламентації цих відносин правом вони опиняться поза контролем з боку держави, адже стихійний поділ міста на зони різного призначення може суперечити соціальним потребам [241, с. 130]; з іншого – непослідовне правове регулювання зонування земель у межах населених пунктів призведе до виникнення юридичних колізій, двозначних трактувань, прогалин у праві та ін.

Отже, взаємодія містобудівної і юридичної наук у контексті зонування земель у межах населених пунктів має ґрунтуватися на чіткому

¹ Об'єктом містобудівних досліджень виступають містобудівні системи різного масштабу та функціонального змісту. Вони можуть бути визначені як сукупність просторово організованих і взаємопов'язаних матеріальних елементів – технічно освоєних територій, будівель і споруд, доріг та інженерних комунікацій, які спільно із природними компонентами формують середовище суспільної життєдіяльності на різних територіальних рівнях. Ці системи організовані територіально, їх структура визначається складом і територіальними зв'язками елементів. При визначенні цих елементів за характером розміщених на території фізичних об'єктів використовується поняття «зона» – територіальний елемент містобудівної системи, який характеризується розміщенням на ньому однорідних містобудівних чи природних компонентів.

Отже містобудівна наука дає можливість поглянути на зонування земель у межах населених пунктів в «чистому» вигляді: розкриває його технічну складову, саму технологію здійснення, допомагає виділити притаманні риси. Іншими словами, містобудівна наука сприяє становленню зонування як власної категорії.

поділі сфер впливу у даній галузі: 1) виключна компетенція містобудування, як науки технічного спрямування, в рамках якої зонування земель розглядається і досліджується в якості категорії, відособленої від права; 2) спільна сфера містобудування та юриспруденції. На основі поєднання результатів їх досліджень повинна створюватися правова категорія зонування земель у межах населених пунктів і юридично закріплений механізм його здійснення. Використання потенціалу двох підходів дасть ефект у вигляді побудови оптимальної, адекватної вимогам часу моделі правового регулювання зонування земель у межах населених пунктів; 3) виключна компетенція юридичної науки, яка полягає в розробці власних, необхідних та достатніх для зонування юридичних конструкцій – чітких, відпрацьованих наукою та законодавчою діяльністю, перевірених практикою, типізованих схем правовідносин із даної проблематики [327, с. 28].

Оскільки в Україні регламентація відносин зонування земель у межах населених пунктів знаходиться в площині двох галузей законодавства – містобудівного та земельного, то з одного боку, такий підхід є виправданим. Повнота розкриття сутності зонування земель можлива за умови взаємодії цих двох галузей законодавства в даній сфері. Так, норми містобудівного законодавства покликані регулювати відносини щодо диференціації території села, селища, міста на функціональні зони, специфіки просторового планування забудови в населених пунктах в процесі будівництва будівель та споруд, а норми земельного законодавства спрямовані на регламентацію відносин з приводу особливостей використання земельних ділянок у межах функціональних зон. Проте не завжди спільний регулятивний вплив названих галузей законодавства на сферу зонування земель у межах населених пунктів є послідовним і узгодженим.

Відсутність належного осмислення положень містобудівної та юридичної науки в даній сфері загрожує змішуванням різних за сутністю та походженням понять, нав'язуванням нехарактерних рис та ін. Деякі з цих недоліків іноді зустрічаються в офіційних нормативних документах¹.

¹ Наприклад, у Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель,

Витоки співвідношення норм земельного та містобудівного законодавства у формуванні конструкції зонування земель у межах населених пунктів містяться в ЗК України. Відповідно до вимог ст. 173 ЗК України межі сіл, селищ, міст встановлюються і змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до техніко-економічного обґрунтування їх розвитку, генеральних планів населених пунктів [102]. Тобто містобудівна документація встановлює необхідність та доцільність проведення заходів по включенню територій в межі населених пунктів, а землевпорядна документація – можливість та порядок їх реалізації.

Включення певної території в межі населеного пункту не є «режимоутворюючою процедурою», лише від якої залежить правовий режим тих чи інших земель, а навпаки – саме обґрунтована необхідність використання певної території для містобудівних потреб чи благоустрою зумовлює включення територій до меж населеного пункту та, відповідно, зміну їх правового режиму. Це свідчить про «пріоритет» містобудування над землевпорядкуванням у межах населених пунктів [240, с. 156].

З наведеною думкою, яка висловлювалася в контексті зонування земель, можна погодитися. Іншими словами, при створенні нормативної конструкції зонування земель у межах населених пунктів необхідно враховувати певну функціональну підпорядкованість в цій сфері земельного законодавства містобудівному.

Вбачається, що для створення механізму здійснення зонування земель у межах населених пунктів прийняття лише відповідного закону або Містобудівного кодексу недостатньо. Невірно сформульоване визначення стане епіцентром труднощів при розробленні підзаконних актів, необхідних будівельних норм.

На сьогодні чіткої уяви про те, що являє собою зонування земель у межах населених пунктів як правовий інструмент, за допомогою якого вирішуються задачі регулювання використання та охорони земель у вітчизняній теорії земельного права, поки що немає. Насамперед це пов'язано з тим, що зонування земель було запозичене із зарубіжного затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 681, ототожнюється районування та зонування.

досвіду¹. Наприклад, російські вчені дотримуються думки, що зонування територій особлива процедура, яка проводиться у відповідності з встановленим порядком, результатом якої виступає прийняття нормативно-правового акту уповноваженим на те органом. Такий нормативний акт містить у собі містобудівні регламенти, на підставі яких у комплексі визначається правовий режим земельних ділянок у складі територіальних зон та умови створення і експлуатації будівель, споруд над і під ними, тобто види дозволеного використання земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості [157, с. 131].

Таким чином, правова природа зонування земель у межах населених пунктів полягає в тому, що, з одного боку, зонування виступає елементом містобудівного планування використання та охорони земель в межах населених пунктів, а з іншого – способом правового регулювання використання та охорони земельних ділянок у складі земель в межах населених пунктів, в результаті здійснення якого визначаються види дозволеного використання земельних ділянок.

По суті, при детальному аналізі зонування земель у межах населених пунктів з позицій права неминуче доводиться стикатися з дисбалансом досліджень містобудівної та юридичної науки на користь першої, відсутністю тісного зв'язку між ними. Тому на етапі створення законодавчої бази для зонування земель у межах населених пунктів в умовах відсутності належного досвіду правового регулювання цієї сфери взаємодія містобудівної та юридичної науки видається особливо

¹ Як відомо, у країнах ЄС альтернативою інституту цільового призначення земельних ділянок вважається інститут зонування земель (зонінг), який базується не на встановленні меж дозволеного використання кожної земельної ділянки, а на визначенні таких меж для значних за площею територій, які можуть охоплювати велику кількість земельних ділянок. У випадку зонінгу територія населеного пункту або іншої адміністративно-територіальної одиниці поділяється на зони з досить великим вибором видів можливого використання розташованих в їх межах земельних ділянок. Такими зонами можуть бути промислова, комерційна, житлова, рекреаційна, природоохоронна та інші. Тому власники та користувачі земельних ділянок, вибираючи характер їх використання, керуються загальним правовим режимом зони, в межах якої розташована земельна ділянка, що є досить зручним для планування господарської діяльності та дозволяє врахувати суспільні інтереси у сфері використання земель [312].

актуальною, оскільки містобудівна теорія і практика створює первинну вихідну інформацію.

Необхідно також зазначити, що зонування земель у межах населених пунктів тісно пов'язане з ландшафтною організацією території. Так, зокрема, А. І. Ріпенко слушно підкреслює, що ефективним інструментом формування «міського ландшафту» є «правове зонування» територій населеного пунктів (зонінг), що реалізується у місцевих правилах забудови [323, с. 14]. Він вважає, що зонування слід розглядати в контексті запровадження «просторового планування», що тісно пов'язане із застосуванням «ландшафтного підходу» до регулювання земельних відносин.

На окрему увагу заслуговує позиція Ісаченко Н. В., яка серед принципів зонування виділяє врахування саме ландшафтної структури території та якісної характеристики земель [122, с. 5]. Необхідно вказати на те, що в ретроспективному огляді радянський учений-юрист О. А. Забелишенський вже порушував питання щодо правового забезпечення ландшафтного підходу до організації використання земель [92, с. 25].

Крім того, про це безпосередньо йдеться в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності». Так, він передбачає регулювання містобудівної діяльності за допомогою плану зонування території, який встановлює вимоги до ландшафтної організації території. Такі вимоги поширюються не на кожен окрему земельну ділянку, що виступає основою ландшафту, а на їх множини, яка формує певну функціональну зону. Фактично аналогічна позиція відображена і в Наказі Держкомзему України «Про затвердження Тимчасового порядку формування територіальних зон» від 28 серпня 2008 р. [295] щодо формування та складання територіальних зон як частини території, що характеризується особливим правовим режимом використання земельних ділянок, межі якої визначені при зонуванні земель.

Як слушно зазначає Єлькін С. В., чинне земельне і містобудівне законодавство України впроваджують еkleктизм двох паралельних інституцій: «зонінгу» як сучасного інструменту ландшафтного

використання земель та «цільового призначення» земель, як рудименту радянської моделі регулювання раціонального використання земель без врахування ландшафтної ознаки останньої, що і є запорукою до запровадження ландшафтного планування як форми планування використання земель [88, с. 72].

Однак, на сьогодні при прийнятті плану зонування території майже не враховується ландшафтний підхід до організації використання земель в межах населених пунктів, на наявність якого безпосередньо вказує законодавство, а отже і відсутній дієвий правовий механізм планування території на місцевому рівні за допомогою зонування земель.

Необхідно також зазначити, що, на жаль, стаття 180 ЗК України не містить приписів щодо охорони земель під час зонування земель у межах населених пунктів. Проте обов'язково потрібно вести мову і про охорону цих земель. Такий підхід обумовлений тим, що в плані зонування території визначаються вимоги щодо використання та охорони земель, які надаються для містобудівних потреб. Зв'язок використання землі з її охороною, а також характер заходів щодо охорони земель змінюються залежно від дозволеного використання. Охорона земель при здійсненні зонування земель у межах населених пунктів проявляється шляхом забезпечення через систему містобудівних обмежень та умов забудови земельних ділянок порядку підтримання і відновлення сприятливого для життя і здоров'я людини стану цих земель. Проте законодавець залишає поза увагою охоронювальні заходи в сфері зонування земель у межах населених пунктів. Як слушно зазначається в літературі, раціональне використання землі включає також і її охорону в процесі користування, так як сучасне розуміння користування землею визнає його раціональним при виконання землекористувачем комплексу заходів з охорони землі [258, с. 75]. До того ж, як слушно зазначає М. В. Шульга, охоронний аспект має домінувати над експлуатаційним, оскільки це відповідає вимогам законодавства про пріоритет екологічних інтересів над економічними [371, с. 149]. На думку М. І. Краснова, в процесі використання землі поняття «раціональне використання» і «охорона земель» неухильно зливаються (без ототожнення складових частин) в більш широке поняття, в єдину категорію

«раціональне використання і охорона земель». Він підкреслює, що єдність використання та охорони земель надає раціональному використанню земель не тільки економічний, а й екологічний (природоохоронний характер) [155, с. 39]. Отже, охорона земель та її раціональне використання є «двома сторонами однієї медалі». Вони відображають дві форми взаємодії суспільства і природи: природокористування та охорону природи. Коли говоримо про раціональне використання земель в межах населених пунктів, то припускаємо дотримання екологічних, містобудівних та інших вимог у процесі використання земельних ділянок. У цьому випадку не виникає необхідності в застосуванні заходів з охорони земель. Отже, у певному сенсі вимоги раціонального використання та охорони земель зливаються. Однак у випадку, якщо передбачені законодавством вимоги в процесі експлуатації земель в межах населених пунктів не дотримуються, відбувається погіршення якості земель і відповідно навколишнього середовища населених пунктів, то заходи з охорони земель мають бути націлені на забезпечення дотримання природокористувачами встановлених законодавством норм і правил з охорони земель.

Необхідно зазначити, що ст. 179 ЗК України та ст. 22 Закону України «Про охорону земель» містять певні норми щодо охорони земель під час здійснення природно-сільськогосподарське районування земель, як одного із видів зонування. Однак щодо зонування земель у межах населених пунктів законодавство нічого не передбачає щодо охорони, тому потребує доповнення відповідними приписами, спрямованими на охорону земель.

До того ж необхідно розглядати зонування земель у межах населених пунктів в якості елемента економіко-правового механізму та екологічного фактору.

Спочатку розглянемо більш детально зонування земель у межах населених пунктів в якості екологічного фактору¹.

¹ Досягнення балансу між публічними екологічними і приватними інтересами в змісті плану зонування території є обов'язком органів місцевого самоврядування і зумовлює вимоги щодо його правового змісту як зведеного нормативного правового акту, що забезпечує комплексне правове регулювання широкого спектра суспільних відносин, які виникають в процесі використання та охорони землі як природного об'єкта, природного ресурсу, нерухомого майна.

Як засіб забезпечення балансу публічних екологічних та приватних інтересів

З урахуванням сучасних умов інтеграції України в Європейський Союз, при проведенні аналізу законодавчого забезпечення зонування земель у межах населених пунктів необхідно зупинитися і на проблемі гармонізації вітчизняного законодавства з міжнародно-правовими нормами. Так, із Стамбульської декларації з населених пунктів, прийнятої на Міжнародній конференції ООН із сталого розвитку населених пунктів (Хабітаг II) 14 червня 1996 р. [339], Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті, прийнятої Резолюцією спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН від 9 червня 2001 р. [68], впливає необхідність адаптації земельного та містобудівного законодавства України до норм вищеназваних міжнародних документів. З цією метою вченими пропонувалося закріпити у відповідних вітчизняних законах міжнародно-правовий принцип пріоритету інтересів людини, збереження її життя і здоров'я у здійсненні містобудівної діяльності. На сьогодні відповідне положення знайшло своє відображення в статті 18 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Відповідно до цієї норми «план зонування території розробляється з метою створення сприятливих умов для життєдіяльності людини...».

На даний аспект звернули увагу і науковці. Так, Крассов О. І. слушно зазначає, що зонування територій спрямоване на забезпечення сприятливого середовища життєдіяльності, захисту територій від впливу надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру; запобігання надмірної концентрації населення і виробництва, забруднення навколишнього природного середовища; охорону і використання особливо охоронюваних природних територій, в тому числі природних ландшафтів, територій історико-культурних об'єктів, а також сільськогосподарських і лісових угідь [159, с. 68]. Зонування, на думку О. М. Козир, «спрямоване на дотримання вимог охорони навколишнього природного середовища ... з метою створення сприятливих умов проживання населення» [141, с. 472].

зонування земель слід розглядати в якості міжгалузевого інституту, за допомогою якого комплексно реалізуються як норми земельного права, так і інші правові норми, які забезпечують баланс публічних і приватних інтересів, що лежать в самих різних сферах життєдіяльності людини.

Як вірно зазначається в літературі, районування і зонування земель відіграють суттєву роль у своєчасному виявленні, запобіганні і нейтралізації реальних та потенційних загроз антропогенного та природного походження для життя та здоров'я людини, а також компонентів біосфери [375, с. 83]. До того ж всі функціональні зони, які виділяються в ході зонування, зумовлюють особливості правового режиму кожної земельної ділянки, а отже і прав та обов'язків землевласників та землекористувачів. Саме в них також знаходить своє відображення принцип екологічної безпеки.

Отже зонування земель у межах населених пунктів дозволяє забезпечити сприятливі умови проживання населення, в тому числі обмежити шкідливий вплив господарської та іншої діяльності на навколишнє середовище, забезпечити раціональне використання території поселення в інтересах нинішнього і майбутнього поколінь.

Переконливою уявляється також точка зору Носіка В. В., який зазначає, що правовий режим використання землі як об'єкта права власності Українського народу має закріплюватися на основі планування територій з урахуванням вимог чинного законодавства України щодо формування національної екологічної мережі [217, с. 176]. Саме тут реалізується принцип екологічної безпеки.

Аргументованим видається і підхід Ільїної Н. Л., яка акцентує увагу на пріоритетності забезпечення вимог екологічної безпеки в плануванні та забудові міст України [119, с. 203]. Вона зазначає, що враховуючи пріоритетність вимог екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України, зонування їх територій має забезпечувати просторову сумісність розміщення екологічно небезпечних об'єктів, які можуть забруднити довкілля речовинами небезпечними для життя і здоров'я людей, а також обмежувати забудову територій, які характеризуються наявністю підвищеного рівня природних екологічних ризиків. Досягти цього можливо за умови проведення зонування території України на рівні окремих міст та регіональному, на основі ранжування ступенів еколого-небезпечних навантажень¹.

¹ Охорона навколишнього середовища в містах, селах, селищах ведеться за кількома напрямками. Одним з них є комплексна охорона екологічних систем населених

Крім того, принцип екологічної безпеки при плануванні території зумовлює закріплення таких обмежень у сфері використання та охорони земель, які спрямовані саме на пріоритет екологічних інтересів над економічними. Даний принцип суттєво впливає на встановлення дозволеного використання, в ході зонування земель у межах населених пунктів. Цей вплив полягає в тому, що при встановленні дозволеного використання перевага надається тому використанню, яке найбільш забезпечує екологічні інтереси.

На основі викладеного зонування земель у межах населених пунктів пропонується здійснювати з урахуванням екологічних вимог законодавства шляхом виділення функціональних зон, види яких повинні бути диференційовані для земель різних категорій. В містобудівних регламентах цих зон повинні встановлюватися дозволені та допустимі види використання земельних ділянок і об'єктів капітального будівництва¹.

пунктів містобудівними та правовими засобами. Виділення даного напрямку обумовлено тим, що сукупні викиди і скиди у навколишнє середовище міських господарюючих суб'єктів, розміщення в межах, наприклад, міста побутових і виробничих відходів, забруднення міських природних ресурсів призводять до сукупного негативного ефекту. Певні види шкідливого впливу, будучи окремо мало небезпечними для навколишнього середовища, з'єднуючись з іншими, утворюють екологічно небезпечні речовини. Цим і пояснюється необхідність охорони не тільки окремих частин території населеного пункту або дотримання екологічних вимог у ході ведення господарської діяльності, а й розробка заходів з комплексної охорони території всього населеного пункту з урахуванням сукупного антропогенного впливу на міські екосистеми. Найбільш ефективним способом уникнути таких екологічних проблем є належне зонування земель в межах населених пунктів, екологічно безпечне розміщення небезпечних виробництв.

¹ Необхідно навести приклад відображення екологічних вимог у плані зонування території. Так, у житлових зонах містобудівний регламент допускає розміщення окремо розташованих, вбудованих або прибудованих об'єктів соціального та комунально-побутового призначення, об'єктів охорони здоров'я, об'єктів дошкільної, початкової загальної та середньої (повної) загальної освіти, культових будівель, стоянок автомобільного транспорту, гаражів, об'єктів, пов'язаних з проживанням громадян, і які не здійснюють негативний вплив на навколишнє середовище. Отже, будівництво промислового об'єкта посеред житлової забудови категорично заборонено містобудівним законодавством. Більш того, якщо земельні ділянки та об'єкти капітального будівництва, які на них знаходяться, не відповідають вимогам містобудівного регламенту в частині видів дозволеного використання розмірів чи інших параметрів, і цим становлять небезпеку для життя і здоров'я людини і навколишнього середовища, то на їх використання може бути накладено заборону.

Потребує окремого аналізу зонування земель у межах населених пунктів і в якості елемента економіко-правового механізму². На сьогодні зонування земель у межах населених пунктів повинно виступати важливим економіко-правовим механізмом забудови населених пунктів, вагомим джерелом фінансових надходжень і передбачати здійснення регулювання і контролю прав власників (користувачів) за використанням земельних ділянок. Основне призначення, яке має розробка і реалізація зонування земель у межах населених пунктів, полягає в тому, що змінюється діюча процедура виділення земельних ділянок конкретному суб'єкту, скорочується час на оформлення необхідних документів. Якщо населений пункт шляхом використання зонування земель буде раціонально використовувати свою землю, то надходження до місцевих бюджетів збільшуватимуться і навпаки.

Отже, саме на основі зонування земель у населених пунктів: визначаються права власників (користувачів) щодо використання земельних ділянок; розробляються і визначаються певні дозвільні правила використання земельних ділянок, розробляються умови використання земельних ділянок демократичним шляхом і не під конкретного суб'єкта, а в цілому, для усіх власників і землекористувачів. Такі правила мають бути

² Економічні інтереси. Публічна влада, отримуючи податки від використання нерухомості (в тому числі земельних ділянок), зацікавлена в підвищенні її вартості як бази оподаткування (і, отже, в підвищенні добробуту населення).

Крім того, існує і зацікавленість органів місцевого самоврядування у забезпеченні стабільності суспільних відносин щодо використання та охорони землі в сфері зонування земель. Такого роду інтереси полягають, в тому, щоб не допускати, запобігати різного роду конфліктам (у тому числі – екологічним) і мати процедурні механізми їх вирішення. Забезпеченню в рівній мірі економічних публічних і приватних інтересів присвячене положення, яке визначає що метою розробки плану зонування території виступає створення умов для залучення інвестицій, у тому числі шляхом надання можливості вибору найбільш ефективних видів дозволеного використання земельних ділянок і об'єктів капітального будівництва.

Вважається, що приватні інтереси, (тобто інтереси приватних осіб, правовласників нерухомого майна) в зонуванні земель полягають: у забезпеченні можливостей для економічної, господарської діяльності; у збереженні вартості нерухомості в результаті неконтрольованої економічної діяльності інших суб'єктів; у забезпеченні інженерно-технічними ресурсами в необхідному обсязі; в користуванні благами оточення-рекреаційним простором, соціальними об'єктами та ін. [355, с. 19–21].

загальнодоступними та обов'язковими не тільки для органів місцевої влади, а також для територіальної громади цієї території.

Зонування земель у межах населених пунктів має стимулювати розвиток ринкової економіки наступним шляхом: суб'єктам надається можливість змінювати види використання земельних ділянок з урахуванням бізнес-інтересів й інтересів територіальної громади, прогнозованість при прийнятті рішень власниками (землекористувачами) щодо забудови належних їм земельних ділянок, відкритість при прийнятті рішень органами місцевого самоврядування і можливість досудового врегулювання конфліктів між суб'єктами.

До того ж, рішення із зонування земель у межах населених пунктів повинні прийматися, виходячи з таких основних принципів: пріоритетного використання землі як природного ресурсу; з урахуванням екологічних пріоритетів землекористування, охорони навколишнього природного середовища; з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів під час зонування земель; відкритості інформації із зонування; обов'язковості дотримання встановленого правового режиму землекористування у визначених межах функціональних зон для фізичних і юридичних осіб, органів влади місцевого самоврядування; фіксації кордонів сформованого землекористування; встановлення декількох видів дозволеного використання земельних ділянок в межах зони, вибір з яких здійснюється суб'єктом земельних правовідносин самостійно; платності, зміни дозволеного використання земельної ділянки для підприємницьких цілей та ін. Реалізація цих принципів і механізмів дозволить раціонально використовувати природні ресурси.

Перспективи реалізації механізму зонування земель у межах населених пунктів пов'язані з тим, що після прийняття відповідного закону, внесення необхідних змін до ЗК України кожний населений пункт зможе ефективніше здійснювати місцеве планування. Йдеться, зокрема, про можливість вирішувати існуючі фінансові проблеми шляхом більш ефективного залучення коштів приватних інвесторів. Використання земель шляхом їх зонування дозволяє встановлювати її вартість не тільки на сьогоднішній день, а також на майбутнє. Це дозволить збільшити

надходження до місцевих бюджетів. Зонування земель у межах населених пунктів ефективно допомагає також вирішувати екологічні та естетичні проблеми якості середовища проживання.

Підсумовуючи наведене, слід відзначити, що для вирішення проблем, пов'язаних із зонуванням земель у межах населених пунктів, необхідно, по-перше, щоб в теорії та на практиці сформувався єдиний підхід щодо зонування земель. Особливу увагу, слід приділити розробленню понятійного апарату, юридичним конструкціям, які б сприяли однозначному застосуванню відповідних правових норм і повною мірою відображали б сутність і зміст зонування земель у межах населених пунктів. Оскільки неправильне розуміння зонування земель у межах населених пунктів може призвести до розриву аксіоматичного зв'язку між правотворчістю та правозастосуванням в даній сфері.

По-друге, наявність повноцінного та взаємоузгодженого законодавства щодо зонування земель у межах населених пунктів. Крім того, відповідні питання повинні бути врегульовані у спеціальному Законі України, прийняття якого дозволить зафіксувати особливості правового режиму земель усіх категорій, що знаходяться в межах населених пунктів, у тому числі специфіку планування та зонування цих земель. Зокрема, Закон України «Про зонування земель у межах населених пунктів» за змістом повинен регулювати такі блоки питань: (а) суб'єкти і об'єкти зонування; (б) правила розробки, розгляду та затвердження планувальної документації; (в) організація та порядок проведення зонування земель; (г) процедуру прийняття рішень щодо використання конкретних земельних ділянок, дозвільну систему; (д) перелік дозволених та допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок, а також обмежень їх використання; (е) порядок зміни дозволеного використання земель (перезонування); (ж) суб'єкти, що реалізують контролюючу функцію та ін.

1.2.3. Ознаки та риси зонування земель

Ефективність правового регулювання, забезпечення правопорядку і законності у земельних відносинах залежить від того, як чітко у законодавстві сформульовані поняття і наскільки детально розкриваються їх юридичні ознаки. Ознака – все те, в чому предмети, явища схожі один з одним або в чому вони відрізняються один від одного; показник, сторона предмета або явища, за якою можна дізнатися, визначити або описати предмет або явище [152, с. 416]. Отже, кожне поняття має певну кількість ознак [247, с. 116].

Проаналізуємо видові відмінності – характерні ознаки зонування земель у межах населених пунктів.

По-перше, воно запроваджується нормативним актом місцевого значення – планом зонування території, який затверджується тільки відповідним органом місцевого самоврядування.

По-друге, здійснюється в межах населених пунктів. Під дію плану зонування території підпадають земельні ділянки в межах населеного пункту. Однак, необхідно зазначити, що на сьогодні містобудівна діяльність не обмежується межами населеного пункту. Як відомо, за межами великих міст виникають численні логістичні комплекси, котеджні містечка, бізнес-парки. Але ж ведення будь-якої господарської діяльності сьогодні неможливе без облаштування об'єктів містобудування. Тому пропонується використовувати інститут зонування не тільки для визначення правового режиму земельних ділянок у межах населених пунктів, а й поширити його дію на приміську зону, яка прилягає до великих міст.

По-третє, це нерозривний зв'язок зонування земель у межах населених пунктів із плануванням та забудовою територій. Зонування земель сприяє впорядкуванню процесу створення та експлуатації об'єктів нерухомості як взаємопов'язаного комплексу будівель, споруд і земельної ділянки, на якій вони розташовані.

По-четверте, характеризується особливим процесом прийняття, оскільки залежить від місцевих особливостей конкретного населеного пункту (кількості населення, потреб, фінансових можливостей та ін.).

По-п'яте, внаслідок зонування земель у межах населених пунктів відбувається диференціація земель на функціональні зони, при якому

цільове призначення встановлюється не для однієї ділянки, а для групи суміжних з нею в межах відповідної зони.

По-шосте, результатом зонування виступає встановлення дозволеного використання земель, яке вважається інструментом земельного права та доповнює і уточнює поняття категорії земель для забезпечення цільового та раціонального їх використання.

По-сьоме, застосовується щодо забудованих та призначених для забудови територій у межах населених пунктів.

По-восьме, зонування земель у межах населених пунктів необхідно розглядати як спеціальний спосіб визначення правового режиму земель, як одну з функцій управління земельним фондом, яка дозволяє вирішувати важливі завдання, зокрема містобудівні, екологічні, економічні та ін.

По-дев'яте, план зонування території запроваджується з метою створення сприятливих умов для життєдіяльності людини та розвитку населених пунктів. Тобто зонування земель має прямо виражену антропоохоронну спрямованість. Оскільки будь-який населений пункт виступає місцем концентрованого проживання значної кількості людей, то забезпечення їх надійного захисту та сталого розвитку населеного пункту виступає пріоритетною метою містобудівної діяльності в цілому.

По-десяте, план зонування території встановлює екологічні вимоги до ландшафтної організації. Ці вимоги поширюються не на кожен окрему земельну ділянку, що складає основу ландшафту, а на їх множину, яка формує певну функціональну зону.

По-одинадцять, зонування земель – складова планування використання та охорони земель в межах населених пунктів. Зв'язок використання землі з її охороною, а також характер заходів щодо охорони земель змінюються залежно від виду дозволеного використання.

По-дванадцять, зонування земель у межах населених пунктів – це правовий інститут, що належить до сфери публічно-правового регулювання. Зонування земель як основний спосіб визначення дозволеного використання забезпечує баланс публічних інтересів різного рівня і приватних інтересів, який досягається обов'язковою відповідністю містобудівних регламентів документам територіального планування;

урахуванням результатів громадських слухань при розробці містобудівних регламентів; правом вибору будь-якого виду дозволеного використання з передбачених зонуванням земель без додаткових дозволів і процедур узгодження.

Отже, науково обґрунтоване зонування земель у межах населених пунктів створює всі необхідні правові та економічні умови розвитку землекористування шляхом регламентації прав та обов'язків власників та землекористувачів, реалізації визначених пріоритетів розвитку території населеного пункту, попередження негативних наслідків нераціонального використання земель, залучення фінансових інвестицій від юридичних і фізичних осіб, забудовників.

Традиційно виділяють два основних методи правового регулювання суспільних відносин: диспозитивний (цивільно-правовий) і імперативний (адміністративно-правовий). Найбільш яскраво поєднання імперативного і диспозитивного методів у регулюванні земельних відносин проявляється в зонуванні земель у межах населених пунктів¹. Невипадково О. М. Гуев вказує, що тільки в тій мірі, в якій конкретний вид використання землі допускається планом зонування території, він: обирається особою самостійно, здійснюється без додаткових дозволів і процедур узгодження [66, с. 41].

Встановлення дозволеного використання являє собою складний спосіб правового впливу на власника (користувача) земельної ділянки, що поєднує в собі конкретне позитивне зобов'язування і загальну заборону [22, с. 6]².

Так, наприклад, власники (користувачі) по використанню земельних ділянок вправі: зводити житлові, виробничі, культурно-побутові та інші будівлі, споруди відповідно до цільового призначення земельної ділянки та її дозволеного використання із дотриманням вимог

¹ Специфіка поєднання методів правового регулювання в зонуванні земель закладено в самому змісті містобудівного регламенту, встановлюваного планом зонування території, визначеному в ДСТУ «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)».

² В свою чергу, встановлення цільового призначення характеризується поєднанням загального позитивного зобов'язування і конкретної заборони, а встановлення обмежень прав на землю – тільки заборonoю.

містобудівних регламентів, будівельних, екологічних, санітарно-гігієнічних, протипожежних та інших правил, нормативів і ін. Власники (користувачі) земельних ділянок зобов'язані: використовувати земельні ділянки відповідно до їх цільового призначення і приналежності до тієї чи іншої категорії земель і дозволеного використання способами, які не повинні завдавати шкоди навколишньому середовищу, в тому числі землі як природному об'єкту; здійснювати заходи з охорони земель, лісів, водних об'єктів та інших природних ресурсів; дотримуватися при використанні земельних ділянок вимог містобудівних регламентів, будівельних, екологічних, санітарно-гігієнічних, протипожежних та інших правил, нормативів і ін.¹. Таким чином, одним з основних критеріїв до встановлення дозволеного використання слід визнати мінімізацію шкоди, що завдається навколишньому середовищу, в тому числі землі як природного об'єкту.

В якості важливого завдання зонування земель у межах населених пунктів при досягненні мети, встановленої законом (визначення правового режиму земель), слід виділити максимально ефективне землекористування. Основним засобом виконання цього завдання виступає обіг земельних ділянок, результатом якого стають максимальні показники від використання землі в економічному, етичному, естетичному та екологічному аспектах [355, с. 35–39]. Для цього необхідна наявність відповідних правових норм, які б спонукали приватних осіб максимально ефективно використовувати земельні ділянки і здійснювати їх обіг.

¹ Механізм реалізації даних положень повинен бути закріплений на законодавчому рівні шляхом встановлення таких норм: містобудівні регламенти обов'язкові для виконання всіма власниками (користувачами) земельних ділянок незалежно від форм власності та інших прав на земельні ділянки. Зазначені особи можуть використовувати земельні ділянки відповідно до будь-якого з передбаченого містобудівним регламентом для кожної функціональної зони видом дозволеного використання.

При відсутності обмежуючих меж¹ в результаті такого використання може чинитися руйнівний вплив на загальні для всіх цінності, а саме на впорядкованість просторового середовища і його якість. Водночас, прагнення до ефективного, економічно виправданого використання землі пов'язане з тим, що будь-яка приватна особа повинна брати участь у забезпеченні функціонування доріг, об'єктів інженерно-технічної інфраструктури та інших об'єктів, що забезпечують публічні інтереси на території населених пунктів.

Податки можуть розглядатися в якості адекватної оцінки необхідної і справедливої частки участі кожного в забезпеченні функціонування об'єктів, що забезпечують публічні інтереси. Оскільки сплата податків є обов'язком власників земельних ділянок, в основу діяльності яких закладено отримання особистої вигоди від економічної діяльності на базі відповідних земельних ділянок, то податки являють собою інструмент тиску на власників земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості, об'єктивно примушувати їх використовувати нерухомість економічно ефективно.

Передбачається, що власник нерухомості, нездатний з яких-небудь причин ефективно використовувати її з економічної точки зору, буде змушений під тиском податкового тягара провести відчуження нерухомості іншій особі. Однак кожна земельна ділянка існує в оточенні інших (сусідніх) земельних ділянок. Отже дії однієї приватної особи (власника нерухомості) можуть приносити незручності іншому, а максимально ефективне використання нерухомості в відсутність обмежуючих рамок такого використання може бути небезпечним для суспільства в цілому; незручності, небезпеки призводять до зменшення вартості нерухомості, тягне за собою зменшення оподаткованої бази; в недопущенні такого стану справ зацікавлені як самі власники, так і суспільство. Можливий

¹ Представляє інтерес точка зору Е. Ф. Нігматуліної, яка виокремлює потребу в розгляді містобудівного регламенту як обмеження використання земельних ділянок населених пунктів, у зв'язку з масштабним залученням земельних ділянок в цивільний обіг. Вона зазначає, що залученню цивільних прав в обіг може послужити, з одного боку, інтерес одних осіб у придбанні тих чи інших прав, а з іншого – інтерес в обмеженні таких прав [212, с. 17–21].

спосіб вирішити дану колізію – обмежити свободу вибору для власників нерухомості певними суспільними рамками. Однак ці публічні обмеження не можуть встановлюватися таким чином, щоб свобода вибору стала «точкою» наказу-розпорядження: вони повинні припускати гарантії прав у використанні землі в певних суспільних рамках, за межі яких виходити не можна, але в яких можна користуватися свободою вибору. В цьому випадку способом встановлення обмежень виступає визначення можливих видів використання землі відповідно до містобудівних регламентів [355, с. 16–17].

Правове значення плану зонування території полягає в публічному пред'явленні власникам (користувачам) чітких і зрозумілих «правил гри» за допомогою єдиного документа нормативного характеру, який містить містобудівні регламенти, що встановлюють конкретні види дозволеного використання об'єктів нерухомості і, тим самим, одночасно як спонукають до діяльності з використання землі, так і обмежують свободу містобудівної діяльності інвесторів і власників об'єктів нерухомості.

Власники земельних ділянок та розташованих на них інших об'єктів нерухомості можуть на свій розсуд вибирати виключно в межах, встановлених містобудівним регламентом, види і параметри дозволеного використання і будівельних змін належних їм об'єктів нерухомості.

Згідно законодавства в плані зонування території види дозволеного використання нерухомості повинні встановлюватися шляхом прямого поіменування всього того, що можна здійснювати на земельних ділянках. Те, що не поіменовано, – не дозволене [357, с. 215], [354, с. 167].

Варто погодитися з М. О. Андріановим, на думку якого прийняті плани зонування території, в основу механізму визначення видів дозволеного використання земельних ділянок закладають так званий «позитивний принцип», що передбачає закріплення в містобудівному регламенті тих видів діяльності, здійснення яких дозволено у відповідній функціональній зоні. Здійснення будь-якого виду діяльності, не зазначеного у містобудівному регламенті, вступає в протиріччя з планом [11, с. 15–18]. Разом з тим, встановлення в законодавстві саме такого критерію для оцінки поведінки суб'єкта в якості протиправного як використання земельної

ділянки, яке не відповідає дозволеному використанню, передбачає наявність імперативного методу в правовому регулюванні використання та охорони земель на основі зонування земель.

Основною методологічною задачею процесу зонування земель при досягненні мети, встановленої законом (визначення правового режиму земель), виступає максимально ефективно використання землі в різних її аспектах.

За допомогою поєднання імперативного і диспозитивного методів регулювання відносин, що виникають при визначенні правового режиму земель на основі зонування земель, встановлюються межі землекористування, що мають як можливості вибору видів використання землі, так і заборону на здійснення землекористування способами, які виходять за їхні межі (види дозволеного використання).

Поєднання імперативного і диспозитивного методів у зонуванні земель виражається головним чином у встановленні дозволеного використання земельних ділянок, основним критерієм якого слід визнати мінімізацію шкоди, що завдається навколишньому середовищу, в тому числі землі як природного об'єкту.

Обумовлений публічними інтересами, містобудівний регламент як фактор, що визначає реалізацію майнових прав на земельні ділянки та розташовану на них нерухомість, являє собою заданий обсяг повноважень відносно конкретної земельної ділянки, довільне збільшення якого не допускається.

У даний час, якщо враховувати нові тенденції в розвитку правового регулювання земельних відносин, сукупність норм про зонування земель у межах населених пунктів доцільно оцінювати в якості основи для формування самостійного правового інституту¹ [346, с. 109], [190, с. 17].

Зараз в правовій доктрині інститут права визначають як уособлену групу правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини конкретного виду [96, с. 242]. Визначення правового інституту зводиться до наступних його істотних ознак: це те, що склалося всередині галузі

¹ Один із засновників вчення про юридичний (правовий) інститут Д. Грімм у свій час підкреслював, що його утворює система норм, яка складається при їх застосуванні до однорідних категорій відносин та постійних комбінацій цих відносин [65, с. 7].

права у вигляді її відокремленої частини, група правових норм, які регулюють з необхідною деталізацією типове суспільне ставлення і в силу цього набувають відносної самостійності, стійкості і автономного функціонування [127, с. 160].

Так, С. С. Алексєєв на загальнотеоретичному рівні виділяє наступні критерії правового інституту: а) з боку регулятивних особливостей кожний правовий інститут забезпечує самостійний регулятивний вплив на певну ділянку відносин; б) кожний правовий інститут уособлюється у правовій системі і за своїм інтелектуально-вольовим змістом; в) регулюючи строго визначену ділянку суспільних відносин, правовий інститут відрізняється фактичною і юридичною однорідністю. Його зміст виражено в специфічній групі понять, спільних положень, термінів. Все це свідчить, на думку автора, про існування стійкої правової спільноти – правового інституту [5, с. 121–123].

Виокремлення в майбутньому самостійної та стійкої групи суспільних відносин у сфері зонування земель, що регулюються нормами земельного права, спонукає до висновку про можливість об'єднання останніх в окремий правовий інститут у межах земельного права – інститут зонування земель у межах населених пунктів. Цей інститут відповідатиме формально-юридичним критеріям виділення певної сукупності правових норм в окремий інститут права за наступними ознаками:

1. Правові норми даного інституту будуть об'єднані за своїм змістом як норми, що: стосуються окремої функції державного управління у сфері використання і охорони земель – планування використання земель; встановлюють диференціацію земель в межах населених пунктів на функціональні зони, який здійснюється на підставі затвердженого органом місцевого самоврядування плану зонування території; визначають окремо в кожній функціональній зоні правовий режим земельних ділянок різних категорій у межах населених пунктів.

2. Зміст має текстовий вираз у вигляді групи виокремлених понять, термінів, конструкцій, а саме: зонування (зонінг), дозволене використання земельних ділянок, містобудівні умови і обмеження, містобудівний регламент, план зонування території, функціональні зони та ін. Ці поняття

вже створені законодавцем у межах саме інституту зонування земель у межах населених пунктів і виступає наслідком його розвитку.

3. Методи правового регулювання зонування земель співпадатимуть з методами земельного права, оскільки для відносин зонування земель у межах населених пунктів притаманне встановлення різноманітних заборон, зобов'язань та дозволів.

4. Метою зонування земель у межах населених пунктів вступатиме встановлення дозволених та допустимих видів використання територій та окремих земельних ділянок у кожній функціональній зоні, виділеній в межах населеного пункту, відповідно до плану зонування території. За своєю метою інститут зонування земель у межах населених пунктів буде відрізнятися від інших інститутів земельного права (наприклад, наявність публічного інтересу; встановлення ландшафтної організації території та ін.)

5. Норми інституту зонування земель у межах населених пунктів набувають своєрідного офіційного способу закріплення в різних нормативно-правових актах, які утворюють законодавство у сфері земельної реформи. Йдеться, зокрема, про Земельний кодекс України, закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про землеустрій», «Про Генеральну схему планування території України» та ін. У перспективі з метою регулювання відносин зонування земель у межах населених пунктів ЗК України встановив необхідність прийняття спеціального закону.

Таким чином, в Україні існують всі передумови для ефективного функціонування правового інституту зонування земель у межах населених пунктів.

Викладене дає підстави для виділення наступних загальних ознак майбутнього інституту зонування земель у межах населених пунктів: а) являє собою інструмент планування розвитку територій; б) регламентує порядок використання, перш за все, забудови, земельних ділянок; в) виступає однією з функцій управління землями в межах населених пунктів; г) встановлює обмеження щодо характеру використання земельних ділянок.

Між тим, ефективному функціонуванню зонування земель в межах населених пунктів перешкоджає фрагментарна регламентація відносин, нерозв'язаність проблеми узгодження його засад із правовим режимом земель різних категорій, наявність колізій норм земельного та містобудівного законодавства в даній сфері.

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що на сьогодні правовий інститут зонування земель у межах населених пунктів тільки починає формуватися. Так, ЗК України у ст. 180, яка присвячена зонуванню земель, закріпив тільки основні принципові положення. Для формування та подальшого розвитку правового інституту необхідне прийняття Містобудівного кодексу України, який надасть змогу систематизувати та уніфікувати норми, що регулюють відносини у сфері містобудування, в тому числі щодо зонування земель у межах населених пунктів.

1.2.4. Види зонування земель

Наявність розрізнених норм про окремі види зонування сприяє появі в юридичній літературі різних підходів до категорії «зонування». Наприклад, деякі автори «зонування земель в межах населених пунктів» ототожнюють з «функціональним зонуванням», що є не зовсім вірним. Законодавець, як видається, не випадково використовує термін «зонування земель в межах населених пунктів», а не «функціональне зонування». Даний термін має своє «навантаження» і свою земельно-правову природу. Інтерпретація положення ст. 180 ЗК України дозволяє зробити висновок, що законодавець у цій нормі відніс до зонування земель тільки таке зонування, яке здійснюється з метою встановлення дозволеного використання земельних ділянок, що входить в ту чи іншу зону («земельно-правове зонування земель»). Разом з тим зонування земель в межах населених пунктів проводиться в рамках процедури функціонального зонування.

Слід наголосити на тому, що зонування земель у межах населених пунктів можна класифікувати за різними критеріями. Залежно від

сутнісних особливостей кожного з передбачених законодавством видів зонування виділяються: 1) за природно-кліматичними умовами; 2) за природно-господарським використанням земель; 3) зонування (районування) з метою проведення земельно-оціночних робіт; 4) за розрядами для цілей оподаткування; 5) для розміщення та функціонування об'єктів народного господарства; 6) природоохоронне зонування та ін.; того, які землі підлягають зонуванню: 1) забудовані території; 2) призначені для забудови; територіального розміщення об'єктів зонування: 1) у межах населених пунктів; 2) приміська зона; виду населеного пункту, який підлягає зонуванню: 1) місто; 2) село; 3) селище.

Такий поділ має важливе значення і впливає на правовий режим відповідних земель. Законодавство передбачає різні правила планування та забудови різних населених пунктів.

Проте чинне земельне законодавство України поділ зонування земель (в широкому сенсі) здійснює на: зонування земель у межах населених пунктів, природно-сільськогосподарське, еколого-економічне, протиерозійне, кадастрове.

У літературі виділяють також екологічне, містобудівне, урбаністичне, сільськогосподарське, ландшафтне, агроландшафтне, історико-культурне, зонування територій заповідників та курортів, пансіонатів та будинків відпочину, земельно-оціночне, економіко-планувальне, зонування територій населених пунктів для визначення відновної вартості зелених насаджень тощо [360, с. 72], [173, с. 50–55], [324, с. 481], [76, с. 262], [370, с. 18], [119, с. 204], [334, с. 91], [25], [84], [153, с. 239], [186, с. 426], [203, с. 28], [211, с. 152], [345, с. 49]. Багато з числа вищеназваних різновидів зонування і далі будуть співіснувати із зонуванням земель у межах населених пунктів, не вступаючи в протиріччя з його завданнями і вирішуючи свої. Мета проведення різноманітних зонувань неоднакова, проте їх об'єктом часто постає одна й та сама земля.

Вважаємо за доцільне зупинитися тільки на аналізі деяких видів зонування, зокрема, на природно-сільськогосподарському районуванні, функціональному, кадастровому, економіко-планувальному та екологічному зонуванні. Оскільки зонування земель у межах населених пунктів (іноді в

літературі його називають урбаністичне або містобудівне зонування) детально розкривається в попередньому параграфі даного дослідження, достатньо буде звернути увагу на його відмінності від інших видів.

Дослідження функціонального зонування видається обґрунтованим почати з визначення змісту даного поняття. Так, на думку М. В. Кичигина [129, с. 28–34], за допомогою генеральних планів встановлюється функціональне зонування. За загальним правилом шляхом прийняття генерального плану для певної території встановлюється відповідний вид функціональної зони, яка отримує детальний правовий режим в плані зонування території.

О. М. Козир зазначає, що термін «функціональне зонування» використовується в чинному законодавстві при регулюванні планування розвитку території міста. Точного визначення функціонального зонування не існує, воно впливає з контексту нормативно-правових актів, в яких використовується цей термін. Відповідно до них під функціональним зонуванням розуміється поділ території міста на частини (планувальні райони), «функціонально» взаємозалежні між собою [46].

В пункті 3 статті 13 Модельного земельного кодексу для держав учасниць СНД відзначається, що генеральний план міста, іншого поселення є основним юридичним документом, який визначає в інтересах населення умови проживання, напрямки і межі територіального розвитку, функціональне зонування, забудову та благоустрій території, збереження історико-культурної і природної спадщини [204].

При цьому необхідно враховувати, що поняття «функціональне зонування» використовується в декількох законах, а також інших нормативно-правових і нормативних технічних актах. Так, окремі положення функціонального зонування містяться у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» [310], відповідно до якого територія у межах населеного пункту поділяється на функціональні зони (сельбищна, промислова тощо) та приміські зони відповідно до містобудівної документації на місцевому рівні; за межами населених пунктів на приміські та функціональні зони відповідно до містобудівної документації на регіональному рівні.

Відповідно до Наказу МОЗ України «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» [277] функціональне зонування території населеного пункту здійснюється на основі комплексної оцінки природних ресурсів, аналізу розташування існуючих та перспективних підприємств з урахуванням їх спеціалізації, інженерно-будівельних умов містобудування, санітарно-гігієнічного стану території, наявності зовнішніх транспортних зв'язків, рекреаційних ресурсів та ін. Відповідно до діючих будівельних норм та правил територія населеного пункту з урахуванням переважного функціонального використання поділяється на: сільбищну територію, виробничу територію, ландшафтно-рекреаційну територію.

У ДБН 360-92 «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» [71] закріплено, що територія міста за функціональним призначенням і характером використання поділяється на сільбищну, виробничу, в т. ч. зовнішнього транспорту, і ландшафтно-рекреаційну.

Проектом Містобудівного кодексу (ст. 72) визначаються наступні види та склад функціональних зон: 1) зони громадсько-ділової та комерційної діяльності; 2) житлові зони; 3) виробничі зони; 4) зони невиробничої діяльності; 5) зони спеціального призначення; 6) комунально-складські зони; 7) зони рекреації; 8) зони перспективної забудови. Крім того, цим проектом передбачено, що для історичних населених місць визначаються зони, щодо яких встановлюється спеціальний режим використання відповідно до законодавства про охорону культурної спадщини: 1) історичні ареали історичних населених місць; 2) землі історико-культурного призначення; 3) зони охорони пам'яток культурної спадщини [315].

Визначення функціональних зон і функціонального призначення таких зон в документах територіального планування характеризується істотною специфікою і здійснюється щодо всієї території населеного пункту (відповідно, носить комплексний характер). Викладене положення дозволяє розглядати визначення зазначених зон в якості виду зонування земель. Оскільки результатом здійснення зазначеного виду зонування

територій є визначення функціональних зон та функціонального призначення таких зон, то такий вид зонування земель слід розглядати в якості функціонального зонування. В літературі з містобудування під таким зонуванням розуміють диференціацію території міста за характером і типом використання. Обґрунтованість даної позиції підтверджується також наведеними раніше позиціями вчених і положеннями Модельного земельного кодексу для держав-учасниць СНД.

У складі генерального плану відбувається розробка схеми меж функціональних зон із зазначенням їх параметрів. Це здійснюється для того, щоб позначити перспективні напрямки розвитку території з урахуванням її функціональної спеціалізації. Передумовами функціонального зонування виступає диференціація містобудівних (територіальних) об'єктів за призначенням і характером просторової організації, а також відповідно, за вимогами, що висуваються до їх виділення.

При виконанні функціонального зонування приймається за основу функціональна ознака – пріоритетне призначення території. Такий підхід обумовлений тим, що в населених пунктах традиційно здійснюються різні види діяльності. Населеному пункту як найбільш характерній формі розселення населення, властива наявність відносно стабільних функцій, перелік яких обмежений.

Головними завданнями функціональної організації території населених пунктів є узгоджене розміщення основних функціональних територій відносно один одного; створення зручних зв'язків між ними; раціональна організація кожної з них. У цих випадках зонування виступає елементом функції управління – планування містобудівної діяльності, а також планування використання та охорони земель.

Практика містобудування свідчить про те, що функціональне зонування виступає специфічним інструментом диференціації території. Воно переслідує мету укрупненого поділу території на кілька планувальних частин. За своєю сутністю функціональне зонування передбачає диференціацію земель на встановлену кількість зон з визначеними межами. Критерієм диференціації на зони відповідного типу

виступає встановлення системи однорідних характеристик для однорідної групи земельних ділянок та показників їх використання та охорони. Такий підхід дозволяє вдосконалити земельний кадастр населених пунктів у ході проведення земельної реформи, реалізувати пріоритетність екологічних аспектів, створити сприятливі передумови для інтеграції економіки населених пунктів країни в світову економічну систему.

З приводу функціональних зон у науковій літературі іноді доходять висновку про те, що здійснення місцевого планування за допомогою виділення функціональних зон не має достатньої правової регламентації, дублює основні особливості виділення зон в ході містобудівного зонування [3, с. 12].

Дискусійність даного висновку полягає в тому, що його автор не враховує співвідношення процедур місцевого планування та зонування земель у межах населених пунктів. Як було показано вище, місцеве планування (у тому числі за допомогою встановлення функціональних зон) визначає стратегію розвитку відповідної території; зонування земель у межах населених пунктів визначає тактику вирішення поставлених у документах місцевого планування завдань. Викладене свідчить, що реалізація положень документів місцевого планування (наприклад, генерального плану) «дублюється» в плані зонування території, але рівно в тій же мірі, в якій, наприклад, законодавство «дублює» норми Конституції.

Функціональне зонування здійснюється тільки на рівні органів місцевого самоврядування. Воно не є способом визначення правового режиму функціональних зон і земель в межах таких зон. Разом з тим функціональне зонування може чинити опосередкований вплив на права та обов'язки учасників земельних правовідносин.

Функціональне призначення зон визначається з моменту набрання чинності нормативно-правового акта про затвердження генерального плану території. Проект генерального плану проходить процедуру публічних слухань, в процесі яких населення може впливати, в тому числі на визначення функціонального призначення функціональних зон. Таким чином, публічні слухання за даними проектами виступають формою участі населення у визначенні прогнозованого розвитку території.

Таким чином, функціональне зонування можна розглядати як вид зонування земель, що передбачає визначення функціональних зон та функціонального призначення таких зон в генеральному плані території.

Ще одним із видів зонування виступає природно-сільськогосподарське районування земель. Відповідно до ст. 179 ЗК України природно-сільськогосподарське районування земель – це поділ території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур. Районування виступає основою для розробки землевпорядної документації відносно земель сільськогосподарського призначення. Зазначений вид районування земель при здійсненні землеустрою виступає основою для проведення оцінки земель, розробки схем і проектів використання та охорони земель [102].

До того ж ст. 26 Закону України «Про охорону земель» [305] прямо вказує, що основою поділу земель на категорії виступає районування (зонування) земель, як процедура поділу їх на групи за природними характеристиками, порядок здійснення якого визначає Кабінет Міністрів України.

На виконання вимоги ст. 179 Земельного кодексу України 26 травня 2004 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 681 «Про затвердження порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель»¹ [288]. У свою чергу Держкомземом були прийняті відповідні Методичні рекомендації щодо здійснення природно-сільськогосподарського районування (зонування) земель [282]. Але, як слушно відмічає Мірошніченко А. М., дані правила мають переважно характер наукових рекомендацій, а не правових норм [197, с. 273]. До того

¹ Розглянемо більш детально зміст постанови, у якій, на жаль, ототожнюються поняття районування та зонування. Вкладати у дані категорії однакове смислове навантаження недоцільно, оскільки через це відбувається змішування двох підходів до визначення елементів містобудівної системи як територіальних (просторових) одиниць, що володіють функціональною, планувальною чи природною ознакою. Згідно з першим підходом (залежно від характеру розміщених на території фізичних об'єктів) використовується поняття «зона», в рамках другого (за показниками цілісності території) – оперують поняттям «район». Тому слово «зонування» доречно виключити з тексту постанови та на законодавчому рівні розмежувати дані поняття.

ж у 2006-2007 роках ДП «Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» на замовлення Держкомзему України розробив схему (карту) природно-сільськогосподарського районування України, що передбачала поділ природно-сільськогосподарського районування України із виокремленням відповідних таксономічних одиниць: зон, провінцій, округів [198, с. 343], в залежності від кліматичних умов, наявного ґрунтового покриву земель, інших факторів.

У правозастосовній діяльності зазначені норми мають статус так званих «мертвих норм» [246, с. 133–134], що існують номінально, але не застосовуються на практиці і не усвідомлюються як елементи права суб'єктами правозастосування. Як слушно зауважує Коваленко Т. О., декларативні приписи містить ст. 179 ЗК України, яка спрямована на регулювання природно-сільськогосподарського районування земель. Схема природно-сільськогосподарського районування земель України була розроблена ще за часів СРСР [343] та уточнена науковцями Державного підприємства «Київський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» за часів незалежності України [238]. Проте всупереч приписам п. 9 Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування земель) ні природно-сільськогосподарське, ні еколого-економічне, ні протиерозійне, ні інші види районування (зонування) земель не були здійснені протягом 2005-2010 рр. [132, с. 207]. У цьому зв'язку В. М. Правдюк цілком обґрунтовно зазначає, що за відсутності у законодавстві України положень щодо обов'язковості здійснення відповідного районування та відповідальності за його нездійснення норми щодо районування земель існують номінально, не застосовуються на практиці, і не усвідомлюються як елементи права суб'єктами правозастосування [256, с. 87].

Отже, стан правового регулювання районування земель сільськогосподарського призначення з метою їх охорони залишається на незадовільному рівні. Таке положення робить неефективними заходи щодо правової охорони сільськогосподарських земель.

У літературі, під районуванням іноді розуміють виявлення в складному та багатогранному природному середовищі на основі сукупності теоретичних положень і методичних прийомів системи територіальних елементів, що характеризуються певними загальними ознаками, обмеження їх від територій, які не мають цих ознак, систематика, картографування і опис. А зонування відображає процес і результат вивчення інформації про земельні ресурси, ступеня облаштування територій інженерною інфраструктурою, розподілу земельних ресурсів за формами власності або користування, режимом охорони, особливістю використання та виділення частин території з відповідними видами і обмеженнями щодо їх використання, функціональним призначенням, параметрами використання і змінами земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості при здійсненні господарської діяльності людини [237, с. 20].

На думку П. Ф. Кулинича, юридичну природу природно-сільськогосподарського районування земель слід розглядати як урегульований нормами права поділ сільськогосподарських земель за економічно та екологічно доцільними видами їх використання на підставі виявлених природних і набутих у процесі аграрного і іншого використання ознак сільськогосподарських земель. Тому природно-сільськогосподарське районування слід розглядати як особливий вид зонування [173, с. 53]. Тобто природно-сільськогосподарське зонування не тотожне зонуванню земель у межах населених пунктів.

Викладене дає можливість зробити висновок, що потрібно чітко розрізняти такі поняття як районування та зонування земель. Критерій диференціації земельної території на певні частини (зони) свідчить про відмінність змісту зазначених понять. По-перше, основним критерієм природно-сільськогосподарського районування земель виступає їх поділ на окремі частини (зони) за їх природничими ознаками, а критерієм зонування – поділ певної території за характером використання. По-друге, об'єктом природно-сільськогосподарського районування виступає земля як засіб аграрного виробництва, в той час як об'єктом зонування виступає земельна

територія як операційний базис, місце проживання, виробничої діяльності людини тощо [173, с. 52].

Крім того, районування не повинно мати виключно сільськогосподарський характер, а повинно враховувати також і інші критерії, серед яких можна виділити насамперед природоохоронний.

До того ж необхідно зазначити, що питання про зонування земельних ділянок зі складу земель сільськогосподарського призначення (іноді називають сільськогосподарське зонування¹) є дискусійним.

¹ В штаті Каліфорнія в 1955 р. вперше був проведений експеримент по сільськогосподарському зонуванню. Його правовою основою став закон про розширення зеленого пояса, відповідно до якого місцевими адміністративними органами, уповноваженими на проведення зонування, було надано право формувати «виключно сільськогосподарські райони». Обов'язковою умовою виділення таких районів було отримання згоди власників земельних ділянок, що становлять відповідний район. Земля в межах такого району була названа сільськогосподарською. Закон встановлював правову гарантію збереження цільового характеру використання земель сільськогосподарського району, яка полягала в тому, що ці землі не могли бути приєднані до міської території без згоди двох третин власників ділянок, розташованих усередині району. Також закон забороняв здійснення всякої іншої діяльності, за винятком сільськогосподарської, на землях сільськогосподарського району. Такий підхід виявився досить необхідним, і до середини 1978 р. приблизно половина сільськогосподарських угідь в штаті Нью-Йорк було структуровано в сільськогосподарські райони.

Однак метод сільськогосподарського зонування мав і свої труднощі в реалізації. Основна проблема полягала в ініціативному порядку створення таких районів. Дослідження практики застосування виняткових сільськогосподарських районів показали, що даний метод збереження сільськогосподарських земель був ефективний тільки в тих районах, які були позбавлені тиску міст що розвиваються, тобто стосовно до тих земель, які найменшою мірою потребували захисту.

Практика показала, що фермери ставилися до зонування орних земель ще більш негативно, ніж жителі міст. І, як справедливо зазначав М. Ю. Галятін, до кінця 1960-х рр. сільськогосподарське зонування за своєю техніко-юридичною розвиненістю і територіальною поширеністю значно поступалося своєму аналогу в містах [52, с. 20–21].

Подальше вдосконалення охорони сільськогосподарських земель було пов'язано з передачею більшості повноважень з регулювання цих відносин з рівня округів на рівень штатів, створенням спеціально уповноважених органів влади, основним завданням яких було забезпечення збереження сільськогосподарських угідь. Важливим елементом несформованого правового механізму стало залучення місцевого населення до вирішення проблеми. Основною формою участі громадян у прийнятті рішень про введення особливого правового режиму тих чи інших орних земель стали публічні слухання, результати яких були обов'язкові для органів влади.

Слід зазначити, що зонування в Канаді здійснювалося стосовно кожної

Аргументованою являється точка зору О. І. Крассова, який вважає, що таке зонування є недоцільним [159, с. 375]. С. Н. Волков, навпаки, вказує на необхідність зонування земель сільськогосподарського призначення на основі землевпорядної документації відповідно до якісних характеристик і місця розташування земельних ділянок [45, с. 33]. Деякі науковці, вважають, що тільки елементи зонування території доцільно поширити на землі сільськогосподарського призначення [260, с. 99].

М. А. Голишев висловлює точку зору, що містобудівне зонування не повинно поширюватися на землі сільськогосподарського призначення, які використовуються сільськогосподарськими виробниками. Застосування містобудівного зонування, метою якого є регулювання забудови земель, не відповідає громадським інтересам організації раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, замість цього для вирішення відповідних завдань повинен застосовуватися внутрішньогосподарський землеустрій [58, с. 140]. З останньою позицією можна погодитися. Дійсно, забудова у межах населених пунктів здійснюється на основі плану зонування території, а за межами – землевпорядної документації.

До того ж для ефективного розвитку, наприклад, сільських територій необхідне збереження площі земель, що використовуються в сільському господарстві. Окрім того особливим для земель сільськогосподарського призначення виступає мета охорони земель, що використовуються в сільському господарстві, від урбанізації, тобто від забудови. З цього можна зробити висновок, що зонування земель у межах населених пунктів не територіальної одиниці, на відміну від США, де спочатку було проведено зонування міст і лише в подальшому у сітку зонування були включені сільськогосподарські райони.

Перший регіональний план щодо зонування був схвалений в провінції Онтаріо в 1980 р. Основою складання плану була карта якісних характеристик ґрунту. Залежно від родючості ґрунтів землі сільськогосподарського призначення класифікувалися на 7 груп. В результаті складання карти інформація про якісні характеристики ґрунту стала публічно доступною. Наявність такої інформації дозволило здійснювати планування несільськогосподарського розвитку території в бік розташування менш продуктивних земель, забезпечуючи тим самим збереження земель, що мають пріоритетне значення для сільського господарства. Разом з тим властям провінцій і округів було надано право у виняткових випадках дозволяти несільськогосподарське використання земель з дотриманням процедури внесення змін до відповідних місцевих нормативних актів.

зорієнтоване на збереження земель у сільськогосподарському виробництві (farmland preservation) і тому недоцільне у застосуванні до сільськогосподарських земель. До останніх необхідно застосовувати природно-сільськогосподарське районування.

Районування територій сільськогосподарських угідь повинно здійснюватися поетапно. На початковому етапі необхідно провести аналіз фізичних характеристик земель, які накладають довгострокові обмеження на сільськогосподарське використання. Це обумовлено тим, що саме фізичні характеристики відіграють ключову роль у використанні земель в сільськогосподарському виробництві і, в кінцевому рахунку, саме від них залежить ефективність виробничого процесу. Результатом цього етапу робіт повинно стати виділення територіальних зон з подібними природними умовами та типами ґрунтів. На підставі такого районування необхідно провести облік економічної складової використання земель сільськогосподарського призначення, а саме: встановити види сільськогосподарського використання земель цих районів, тобто їх спеціалізацію, виходячи з даних, отриманих на початковому етапі районування, їх всебічної характеристики як в природному, так і економічному відношенні з урахуванням сформованої структури землекористування, спеціалізації господарств. Даний аспект при проведенні районування важливо брати до уваги, бо економічна підоснова невикористання земельної ділянки за її цільовим призначенням (наприклад, ріллі) може бути обумовлена не тільки суб'єктивними обставинами, але і полягати в зовнішніх чинниках, а саме передбачений за законом напрям його використання виявляється нерентабельним [39, с. 58].

Крім того, важливо, щоб визначені за результатами проведеного таким чином районування види дозволеного використання сільськогосподарських угідь виключали тільки здійснення несумісних із збереженням родючості видів діяльності, не обмежуючи можливість власників земельних ділянок вирощувати конкретний вид рослин або виробляти тваринницьку продукцію певного виду.

Зрештою, районування має відобразити характер районованої області. Щодо сільськогосподарських угідь це, насамперед, природно-

господарські особливості території. При цьому районування сприятиме стабілізації землекористування, упорядкуванню відносин, а не внесе революційні зміни. Іншими словами, районування повинно спиратися на існуючий стан, щоб не викликати зміни статус-кво становища, але додати процесу використання земель організаційно-правові форми і не допустити можливість волюнтаристських спроб, які здатні заподіяти значної шкоди землі як природному об'єкту і природному ресурсу.

Слід обмовитися, що в радянський період розвитку держави¹, проводились роботи по плануванню сільськогосподарських районів, які були спрямовані на вирішення переважно економічних проблем, таких як встановлення містоутворюючих чинників – співвідношення кількості і розмірів підприємств сільського господарства, площ та меж землекористувань і розміщення їх на території району, а також на вирішення задачі правильного розселення в сільських районах [53, с. 28]. Незважаючи на значні результати, досягнуті у вирішенні цих завдань, дані процеси були покликані забезпечити ефективне функціонування сільськогосподарського виробництва, заснованого на державній монополії на земельні ресурси. Але вони так і не отримали законодавчого закріплення.

Таким чином, визначення порядку районування територій сільськогосподарських угідь, а також способів закріплення результатів цього процесу має здійснюватися на рівні закону. Повинні бути визначені загальні принципи районування території сільськогосподарських угідь. Зокрема, необхідно нормативно закріпити, що з метою забезпечення режиму пріоритетного використання і особливої охорони сільськогосподарських угідь, органами влади в межах територій сільськогосподарських угідь здійснюється виділення зон з подібними природними умовами та типами ґрунтів, для кожної з яких встановлюється

¹ За часів СРСР методологічно процедура природно-сільськогосподарського районування земель була досить ґрунтовно розроблена. Існує ціла низка наукових досліджень в цій сфері [266, с. 10], [79, с. 134], [318, с. 1–19]. І воно являло собою систему поділу території країни на окремі частини з урахуванням закономірних змін природних умов, а також особливостей використання земель в народному господарстві. Останнім часом природно-сільськогосподарське районування перетворилось в суто статистичний процес, що не має загалом правового характеру.

перелік видів їх сільськогосподарського використання. Слід погодитися з думкою, висловленою Міниною О. Л. щодо того, що саме на рівні закону має бути закріплений перелік можливих видів дозволеного використання сільськогосподарських угідь [194, с. 64]. Представницьким же органам повинно бути надано право затвердження результатів районування територій сільськогосподарських угідь з урахуванням матеріалів публічних слухань.

Таким чином, не класифікаційні групи земель, а вироблені на основі їх аналізу критерії використання таких земель будуть зумовлювати відмінність в їх правовому режимі. Докладний аналіз ґрунтів земель сільськогосподарського призначення з встановленням найбільш відповідних кожній групі видів використання повинно стати основою районування земель сільськогосподарського призначення. Інакше кажучи, класифікація земель, яку необхідно покласти в основу районування територій сільськогосподарських угідь, повинна відображати не продуктивні можливості землі, а гнучкість і варіативність їх використання в різних галузях сільського господарства, надаючи при цьому власникам земельних ділянок можливість реалізувати гарантоване право вибору виду дозволеного використання відповідної земельної ділянки. Причому такі види використання повинні вибиратися стосовно кожної територіальної зони земельної ділянки, у разі якщо ділянка об'єднує землі, які належать до різних зон, закріплюючи їх у проекті внутрішньогосподарського землеустрою. При цьому такий проект не вимагається, якщо всі земельні ділянки складають землі, які належать до однієї територіальної зони.

У зв'язку з тим, що земельні ділянки сільськогосподарського призначення мають неоднорідну якісну структуру, обумовлену різними видами сільськогосподарських угідь, що входять до складу ділянки, слід підтримати ідею про необхідність кадастрового обліку таких частин ділянок і запропонувати встановлювати види дозволеного використання стосовно до таких частин ділянок.

Таким чином, районування територій сільськогосподарських угідь має першорядне значення в правовому забезпеченні їх цільового використання. Саме встановлювані за результатами районування види

дозволеного використання надають конкретність абстрактним правовим розпорядженням про основні цілі використання земель.

Той факт, що поняття «категорія земель» не має точної відповідності в європейських правових системах, не може служити підставою для заперечення її цінності для регулювання відносин щодо використання земель сільськогосподарського призначення. Адже в Європі, Англії історично склалася інша система використання земель. Там в умовах невеликих територій (нехай навіть і таких великих держав, як Німеччина, Франція та ін.) дуже гостро відчувається така властивість землі, як обмеженість, що обумовлює необхідність більш інтенсивної обробки землі, а тому продумати план розвитку території Голландії чи Швеції куди як простіше, ніж розробити план розвитку території України.

Разом з тим не можна визнати, що поділ земель за цільовим призначенням на категорії і диференціація земель сільськогосподарського призначення на зони є дублюючими або взаємозамінними засобами правового регулювання. З одного боку, поділ земель на категорії має охоронне значення: зазначені землі як би охороняються від вторгнення сторонніх видів користування. З іншого – класифікація земель за видами дозволеного використання за своєю конструкцією не логічна і не зовсім точна. Така класифікація занадто вузька, оскільки сільськогосподарське землекористування за своїм характером є неоднаковим.

Ефективне функціонування цих інструментів можливе тільки за умови правильного спільного застосування: види дозволеного використання наповнюють конкретним змістом досить розмиті формулювання законодавства про цільове призначення земель, в той час як правовий режим, який закріплюється законодавством стосовно до територій із загальним цільовим призначенням, дозволяє сформулювати загальні вимоги до використання досить великого масиву земель, що полегшує з'ясування вимог закону.

Варто звернути увагу, що відповідно до ст. 197 ЗК України виділяється ще і кадастрове зонування. Воно вважається одним із видів земельно-кадастрової діяльності суб'єктів земельно-кадастрових правовідносин, що виникають у процесі одержання, поширення,

використання документально оформленої інформації про місце розташування визначених відповідно до ст. 110 ЗК України обмежень щодо використання земель, меж кадастрових зон та кварталів, меж оціночних районів та зон, кадастрових номерів (території адміністративно-територіальної одиниці).

Таким чином, кадастрове зонування не встановлює прав та обов'язків, а лише фіксує існуючий правовий режим та є технічним засобом обліку земель, на відміну від зонування земель у межах населених пунктів.

Самостійне значення має економіко-планувальне зонування земель. Воно здійснюється на основі показників доступності до центру, рівня інженерно-інфраструктурного забезпечення та благоустрою території, екологічної якості території та соціально-містобудівної привабливості середовища.

Метою економіко-планувального зонування земель, на відміну від інших видів зонування, є землеоціночна диференціація території міста [185, с. 151]. Економіко-планувальні зони встановлюються на основі економічної оцінки території населеного пункту з урахуванням певних факторів¹. Кількість економіко-планувальних зон, а також шкала градацій індексів споживчих властивостей земель буде залежати від конкретного населеного пункту.

Містобудівна цінність земель населених пунктів акумулює комплексну оцінку їх позитивних і негативних властивостей на підставі вагомості містобудівних об'єктів за різними критеріями та їх розташування – центральна, середня та периферійна зона. Отже, в основу економіко-планувального зонування покладено залежність рентного доходу від містобудівної цінності територій.

Як вірно зазначається в літературі, існуючі моделі поділу території міст (зонування та районування), які фіксуються в містобудівному кадастрі, повинні бути доповнені економіко-планувальним зонуванням як

¹ Наприклад, економіко-планувальне зонування земель міста Харкова здійснюється у складі таких документів: опису меж економіко-планувальних зон, схеми економіко-планувального зонування, значення коефіцієнтів Км2 економіко-планувальних зон [294].

обґрунтовуючим елементом для структурування міських територій у цілому і прийняття рішень щодо планування й забудови міських територій [213, с. 95–96].

Сьогодні економіко-планувальне зонування здійснюється на основі нормативного підходу, є базою для оподаткування земель населених пунктів і виступає регулятором їх ефективного використання. В перспективі, при переході до розвинутого земельного ринку, економіко-планувальне зонування земель повинне базуватися на використанні методів, що виникають із ринкових механізмів ціноутворення.

Останнім часом виділяють в літературі ще і екологічне зонування [370, с. 18], [119, с. 204], [334, с. 91], [319, с. 67]. Окремі положення екологічного зонування знайшли своє відображення в законах України «Про Генеральну схему планування території України» [274]¹, «Про охорону навколишнього природного середовища» [306], «Про екологічну мережу» [276]². Воно являє собою диференціацію територій (зон)

¹ Для створення повноцінного життєвого середовища та сприятливих умов розвитку економіки, забезпечених ефективного використання потенціалу територій із збереженням їх природної та історичної самобутності у п. 3 Розділу III Закону України «Про Генеральну схему планування території України» за видами та режимами переважного використання визначено окремі території (зони), а саме: території з інтенсивною, переважно промисловою, міською житловою та громадською забудовою (зона урбанізації), території переважно агропромислового виробництва та сільської забудови (зона сільського господарства); території та об'єкти природно-заповідного фонду, ліси, водно-болотні угіддя, землі водного фонду, рекреаційного та оздоровчого призначення, інші природні території, важливі для збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (зона національної екологічної мережі); території (зона) радіаційного забруднення, в тому числі відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, гарантованого добровільного відселення, посиленого радіоекологічного контролю.

² Так, відповідно до ст.ст. 4, 5, 14, 15, 18, 20, 21 Закону України «Про екологічну мережу» – формування, збереження та використання екомережі здійснюється за принципом удосконалення складу земель України шляхом забезпечення науково-обґрунтованого співвідношення між різними категоріями земель.

Проектування екомережі передбачає визначення територій, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну, історико-культурну цінність з урахуванням передбачених законом обмежень на їх планування, забудову та інше використання. Зведена схема формування екомережі України, регіональні та місцеві схеми, програми у сфері формування, збереження та використання екомережі виступають підґрунтям для розроблення усіх видів проектної документації при здійсненні землеустрою, розробці містобудівної документації, а також здійснення

відповідно до їх особливих природоохоронних, екологічних, естетичних, рекреаційних, історико-культурних цінностей з урахуванням передбачених законом обмежень на їх планування, забудову та інше використання, вимог екологічної безпеки з метою збереження та екологічно збалансованого використання земельних ресурсів. Його завдання полягає, насамперед, у збереженні і підтримці екологічної рівноваги, якості довкілля та природних умов. Права та обов'язки суб'єктів земельних правовідносин здатні до впливу екологічних вимог стосовно кожної екологічної зони. На осіб, які використовують земельні ділянки, покладаються обов'язки щодо запобігання шкідливого впливу на навколишнє середовище, з підтримання і збереження якості землі з урахуванням особливостей природного об'єкта і зони.

В еколого-правовій науці сформувалося безліч підходів до визначення змісту екологічного зонування. На думку І. Ф. Панкратова, екологічне зонування територій – це передбачена законодавством система заходів по найбільш точному і чіткому встановленню меж територій, акваторій, повітряного простору, природних об'єктів і ресурсів з метою забезпечення раціонального їх використання та охорони. Воно безпосередньо пов'язане з природокористуванням і охороною навколишнього середовища. Землі, ліси, води, надра та інші природні об'єкти поділяються на конкретні ділянки, території, зони; виділяються зони в атмосфері і навіть у космосі. Зонування необхідно для ведення відповідних моніторингів та кадастрів, обліку природних об'єктів, правильного і раціонального їх використання, належної охорони [374, с. 134].

Як зазначає В. В. Сосновський, суттю зонування в природоохоронних цілях є, як правило, встановлення в межах зон обмежень діяльності, більш жорстких, ніж в прилеглих до них ділянках простору. Встановлення зон означає встановлення просторових і часових рамок дії обмежень господарської чи іншої діяльності [149].

Позиція Н. Л. Лісиної полягає в тому, що екологічне зонування вона вважає самостійним видом зонування. Його завдання полягає насамперед у

господарської та іншої діяльності.

збереженні і підтримці екологічної рівноваги, якості довкілля та природних природних умов [181, с. 164]. Як зазначає Н. І. Хлуденева, стабільність правового регулювання суспільних відносин в галузі охорони навколишнього середовища і природокористування багато в чому залежить від якісного стану системи екологічного права, яка на сьогоднішній день незбалансована, має внутрішні суперечності (колізії) [366, с. 3]. На думку О. І. Крассова, екологічне зонування являє собою один із способів обмеження прав на землю [160]. При цьому О. О. Золотова справедливо зауважує, що зазначені обмеження спрямовані на зниження негативного впливу або запобігання здійсненню господарської діяльності, яка може здійснити негативний вплив на природні об'єкти та комплекси [114, с. 18].

Інститут екологічного зонування слід розглядати як необхідну складову частину юридичного механізму визначення правового режиму земельних ділянок, в основі якого лежить встановлений державою комплекс заходів адміністративного, економічного, правового та природоохоронного характеру, спрямованих на забезпечення захисту та охорони природного середовища, а саме ділянок землі, водної поверхні і повітряного простору над ними, де розташовуються природні комплекси та об'єкти, що мають особливе природоохоронне, наукове, рекреаційне та оздоровче значення, а також реалізацію права громадян на сприятливе навколишнє середовище і екологічну безпеку [325, с. 12]. Таким чином, екологічне зонування здійснюється переважно з метою збереження природних територій, в межах яких законодавством забороняються або обмежуються певні види господарської діяльності.

Цікавим є той факт, що за законодавством, наприклад, США та Російської Федерації виділяється екологічне зонування. Так, у США одним з проявів екологізації правового регулювання землекористування вважається екологічне зонування. Воно здійснюється шляхом встановлення екологічних зон. У них забороняються види землекористування і виробництво робіт, несумісних з інтересами охорони навколишнього середовища. Екологічне зонування поширюється на заболочені і зволожені землі, прибережні смуги, ерозійні землі, землі берегів річок, озер та інших

водних об'єктів, що представляють інтерес з точки зору охорони дикої природи, естетичних якостей ландшафту, відпочинку населення та ін. [51].

У 2009 році Уряд Російської Федерації затвердив Стратегію соціально-економічного розвитку Далекого Сходу і Байкальського регіону на період до 2025 року [232]. У розділі IV зазначеної Стратегії зазначається, що для вирішення сучасних екологічних проблем необхідно встановити чіткі екологічні стандарти якості навколишнього середовища з урахуванням зонування територій, засновані на принципі допустимого впливу на навколишнє середовище, а також ввести систему показників оцінки стану навколишнього середовища для здійснення моніторингу на систематичній основі. Таким чином, облік результатів зонування територій при підготовці стандартів спрямований на вирішення існуючих екологічних проблем. На думку М.М. Бринчука, диференціація вимог щодо використання природних ресурсів регіону та охорони екосистеми сприяє зонування Байкальської природної території [33, с. 11].

Як зазначає О. І. Крассов, екологічне зонування Байкальської природної території не є будь-якою процедурою. Воно здійснюється на різних категоріях земель в адміністративному порядку, і його завдання полягає в тому, щоб встановити певні обмеження господарської діяльності, в тому числі і при використанні земель з метою охорони озера Байкал. Екологічне зонування – встановлення обмежень прав осіб на землю [160].

На думку О. О. Золотової, сама ідея зонування території, прилеглої до озера Байкал, виникла у зв'язку з необхідністю контролювати і знижувати рівень впливу природних і антропогенних факторів на озеро [261, с. 100].

Ще в 1994 році Уряд Російської Федерації затвердив Комплексну федеральну програму по забезпеченню охорони озера Байкал і раціонального використання природних ресурсів його басейну [222]. Ухвалений згодом Федеральний закон «Про охорону озера Байкал» у статті 2 передбачив екологічне зонування Байкальської природної території, що являє собою сукупність нормативних положень, за допомогою реалізації яких здійснюється захист Байкальської природної території з метою збереження унікальної екологічної системи озера Байкал

і запобігання негативного впливу господарської та іншої діяльності на її стан [191, с. 79]. Відповідно до статті 2 Федерального закону «Про охорону озера Байкал», на Байкальській природній території виділяється: 1) центральна екологічна зона; 2) буферна екологічна зона; 3) екологічна зона атмосферного впливу.

Д. О. Сиваков в науковій статті, присвяченій правовій охороні озера, відзначив високий рівень юридичної техніки Закону Республіки Вірменія від 14.06.2001 р. № ЗР-190 «Про озеро Севан» [229]. У розділі 2 зазначеного закону передбачається екологічне зонування, яке здійснюється з метою відновлення, охорони, відтворення та використання екосистеми озера Севан, регулювання господарської та іншої діяльності на озері і в його басейні. На думку вченого, з метою регулювання господарської та іншої діяльності на озері і в його басейні застосовується метод екологічного зонування, що передбачає утворення центральної екологічної зони, екологічних зон прямого і непрямого впливу. В екологічних зонах прямого і непрямого впливу можуть розміщуватися заповідники, заказники, території з вільним режимом господарювання [335, с. 37].

З урахуванням викладеного випливає висновок, що екологічне зонування є способом визначення правового режиму екологічних зон¹. Правовий режим земель визначається, в тому числі, виходячи з їх приналежності до певної екологічної зони. Таким чином, екологічне зонування можна також розглядати як спосіб визначення правового режиму земель.

Правовий режим екологічних зон встановлюється з моменту набрання чинності нормативно-правового акта про відповідну природну територію. Екологічне зонування здійснюється без проведення процедури

¹ Ні в доктрині, ні в законодавстві, а тим більше – в судовій практиці – не вирішено питання про правовий статус екологічних зон. Дані зони не є результатом здійснення визначеної законом процедури. Встановлення екологічних зон проводиться в адміністративному порядку. За допомогою таких зон визначаються види використання земель в конкретних цілях («дозволене їх використання»).

Правовий режим зон, що визначаються на підставі екологічного зонування, забезпечує досягнення переважно природоохоронних цілей. Однак при здійсненні екологічного зонування може передбачатися визначення зон, безпосередньо не пов'язаних із забезпеченням охорони природної території.

публічних слухань, яка передбачена за проектами документів територіального планування.

Зміст правового режиму екологічних зон становить встановлений нормами права порядок можливої і належної поведінки учасників правовідносин щодо природного комплексу, розташованого в межах відповідних зон.

На жаль, в Україні даний вид зонування на законодавчому рівні поки що відсутній. Однак закріплення б такого виду зонування сприяло б дотриманню вимог екологічної безпеки під час планування та забудови населених пунктів.

Всі перераховані вище види зонування мають загальну процедуру появу окремих зон. Законодавець в нормативних правових актах визначає територію, що підлягає зонуванню, і в установленому порядку компетентні органи здійснюють поділ цієї території на окремі частини. Таке зонування в літературі називають суцільним зонуванням¹, яке передбачає охоплення певної території і підрозділ її на окремі частини. Залежно від пріоритетних його цілей суцільне зонування можна поділити на три види: дозвільно-обмежувальне зонування², екологічне зонування³, організаційно-управлінське зонування⁴. Отже, зонування – юридично значуща діяльність компетентних суб'єктів з виділення окремих територій із замкнутими межами – зон у встановленому законом порядку для поширення на певні

¹ Суцільне зонування земель – юридично значуща діяльність компетентних суб'єктів щодо диференціації території в установленому нормативними правовими актами порядку на зони для поширення на певні суспільні відносини, що виникають у межах цієї території і зон, спеціальних правових норм. У даному випадку кожна зона є частиною території зі своїм режимом використання, управління, охорони, можливо незначною мірою буде відрізняється від режиму суміжної зони.

² Наприклад, до такого виду зонування можна віднести функціональне зонування. Основною метою дозвільно-обмежувального зонування є визначення видів можливого використання земельних ділянок та інших об'єктів, розташованих у межах зони. В той же час, можливе використання □ обмеження на здійснення інших видів діяльності, не включених до переліку дозволених.

³ Екологічне зонування характеризується встановленням особливого режиму господарської та іншої діяльності.

⁴ Покликане вирішувати завдання в галузі організації, управління у сфері природокористування (наприклад, до такого виду зонування можна віднести виділення функціональних зон при територіальному плануванні).

суспільні відносини, що виникають у межах цих зон, спеціальних правових норм. Така діяльність часто носить локальний, певною мірою – індивідуальний характер. У дослідницьких цілях цей вид зонування можна іменувати спорадичним. Залежно від пріоритетних цілей такої діяльності спорадичне зонування можна класифікувати на два види: обмежувальне зонування (виділення зон з особливими умовами використання земельних ділянок, зон екологічного лиха, зон захисних заходів та інших)², економічне зонування (встановлення особливих економічних зон, зон територіального розвитку та інших)³ [30, с. 176].

Суцільне зонування і спорадичне зонування мають свої особливості, відмінності: 1) за метою діяльності (спорадичне зонування направлено на виділення певних частин для встановлення особливих умов їх використання (частіше вони полягають в обмеженні чи забороні видів діяльності, не сумісних з цілями встановлення зон), охорони, управління на цій території; суцільне зонування проводиться для визначення в цілому порядку використання, управління, охорони певній території, в т.ч. шляхом встановлення різних умов для кожного виду зони); 2) за об'єктом (спорадичне зонування, як правило, охоплює невеликі площі земель; суцільне – досить великі території); 3) за колом суб'єктів, права і законні інтереси яких зачіпаються зонуванням; 4) за змістом діяльності (спорадичне зонування має фрагментарний характер і характеризується виділенням окремих, одиничних зон; зони, визначені в результаті

¹ Необхідно підкреслити, що зонування, звичайно, само по собі не може досягти поставленої мети і вирішувати відповідні завдання. Скоріш за все зонування створює необхідні передумови для їх вирішення. Для досягнення поставлених цілей, завдань потрібно не тільки встановити межі зон, але і прийняти спеціальні правила, що забезпечують специфічний правовий режим цієї зони.

² Має на меті захист життя і здоров'я людини, населення, навколишнього середовища від шкідливого впливу об'єктів, забезпечення екологічної безпеки та безаварійного функціонування, безпечної експлуатації деяких видів об'єктів. Такі зони можуть створюватися і на ділянках, прилеглих до об'єктів, які потребують особливого захисту, наприклад, від антропогенного впливу. Засобами досягнення цілей зонування є введення обмежень на певні види природокористування, встановлення відповідних заборон.

³ Здійснюється для забезпечення економічно важливих для держави на сучасному етапі цілей, підтримки відповідних видів діяльності, часто шляхом встановлення преференційних, пільгових правил для окремих економічних суб'єктів.

спорадичного зонування, як би «накладаються» на існуючу територію; суцільне зонування проводиться всередині певної території і характеризується поділом цієї території на певні частини); 5) щодо порядку проведення, в тому числі суб'єктів, які здійснюють зонування.

Поняттям зонування земель в межах населених пунктів охоплюється суцільне дозвільно-обмежувальне зонування. Також для правового режиму земель визначальними виступає суцільне екологічне зонування, спорадичне обмежувальне зонування. Решта видів зонування на певний режим земель, земельних ділянок навіть якщо і впливають, то лише побічно. Відповідно, для вирішення питання про зведення об'єкта капітального будівництва потрібно розуміти, який правовий режим встановлений для земельної ділянки, яка забудовується з позиції проведеного на даній території зонування земель в межах населених пунктів.

Крім того, зонування, незалежно від його типу, може мати вертикальний або горизонтальний характер. В основному, законодавець регулює, а правозастосовник реалізує горизонтальне зонування. В той же час, можна помітити, що містобудівним регламентом визначається правовий режим не тільки земельних ділянок, але і всього, що знаходиться під поверхнею земельних ділянок і використовується в процесі їх забудови та подальшої експлуатації об'єктів капітального будівництва.

1.3. Відмежування зонування земель у межах населених пунктів від суміжних категорій

Підвищену увагу питанням правового регулювання відносин, що стосуються зонування земель у межах населених пунктів, викликано тим, що чинна протягом багатьох десятиліть система визначення правового режиму земель перестала відповідати сучасним вимогам. Законодавче закріплення зонування земель як правової форми й водночас методу регулювання земельних відносин в межах населених пунктів на місцевому рівні змінює сутність і юридичне значення цільового призначення земельних ділянок і поділу земель на категорії з різним правовим режимом.

Зонування земель у межах населених пунктів та цільове призначення земель мають у своєму статусі значну кількість спільних рис, однак багато в чому різняться між собою. Так, якщо поняття зонування земель у межах населених пунктів увійшло в юридичний український лексикон декілька років тому, то інститут цільового призначення земель існує фактично стільки ж, скільки існує сучасна система земельного права України. Оскільки правила про поділ земель на категорії дісталися Україні «у спадок» від земельного права радянських часів. У часи, коли земля перебувала у виключній державній власності та її використання здійснювалося в дозвільному порядку за правилом «дозволено лише те, що прямо передбачено», поділ земель на категорії за цільовим призначенням цілком себе виправдовував. Між тим, на даний час накопичилося достатньо багато проблем, пов'язаних із поділом земель України на категорії.

Незважаючи на такий різний вік, названі інститути залишаються мало дослідженими. Протягом останніх двадцяти років інститут цільового призначення в науковій літературі сприймали як певну об'єктивну реальність і фактично не піддавали критичному аналізу. Недоліки сучасної системи поділу земель на категорії тільки останнім часом почали висвітлювати в науковій літературі [253, с. 74], [172], [202], [217, с. 171], [257, с. 91]. Усвідомлюються ці проблеми і законодавцем, оскільки приймаються законодавчі акти, спрямовані на усунення прогалин в регулюванні правового режиму окремих категорій земель¹.

У межах даного параграфу неможливо детально розглянути і проаналізувати всі проблемні питання, які існують в земельному законодавстві України у зв'язку з функціонуванням інституту поділу земель за цільовим призначенням. Але навіть у рамках такого обмеженого огляду можна прийти до певних висновків.

¹ Зокрема, Закон України «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах» від 17 березня 2011 р. [303]; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення» від 2 жовтня 2012 р. [270]; Наказ Державного комітету України із земельних ресурсів «Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель» від 23 липня 2010 р. [280] та ін.

По-перше, саме по собі цільове призначення не характеризує земельну ділянку ні з точки зору її територіального розташування, ні в аспекті закріплення прав на таку ділянку. Тобто з визначення ст. 79 ЗК України не випливає, що цільове призначення виступає обов'язковою істотною чи базовою характеристикою будь-якої земельної ділянки.

По-друге, зміст самого поняття поділу земель України не до кінця визначений. Чи є поділ завершеною процедурою, тобто всі землі України вже поділені на категорії, і компетентні органи лише «підтверджують» своїми рішеннями віднесення певних земель до відповідної категорії та приймають рішення стосовно зміни категорії цільового призначення для окремих земельних ділянок, чи закріплений у ст. 19 ЗК України поділ виступає лише потенційним переліком категорій земель, до яких не виділені в натурі землі відводяться вольовими рішеннями уповноважених органів, а отже існують земельні масиви без встановленого цільового призначення взагалі.

ЗК України (ст.ст. 18, 19) фактично декларує поділ земель України на категорії як певну об'єктивну реальність, що існує сама по собі. Іншими словами, кодекс виходить із того, що всі землі вже поділені на категорії незалежно від того, чи виділені в натурі відповідні земельні ділянки з визначеними на них правами чи ні.

Подібним чином, шляхом декларативної заяви про здійснений поділ були сформульовані відповідні положення і в Земельних кодексах УРСР 1970, 1990 та 1992 року¹ [278], [279], [273]. При цьому в кожній черговій редакції ЗК змінювалась як кількість категорій земель, так і характеристики тієї чи іншої категорії. Разом з тим, після внесення чергових змін до земельного законодавства, що передбачали появу нових категорій земель чи зникнення «старих», ніколи не здійснювався перерозподіл земель між категоріями. Тобто поділ земель на категорії існує фактично віртуально, сам по собі. Отже при внесенні відповідних змін ті чи інші землі немов би «автоматично» повинні були переходити із однієї

¹ Юридично редакція Земельного кодексу України 1992 р. не була окремим нормативним документом, а лише змінами в Земельний кодекс 1990 р., але з огляду на кількість і суттєвість внесених змін в теоретичному сенсі є підстави вести мову про Земельний кодекс 1992 р. як про окремий акт.

категорії в іншу. При цьому нормативне визначення характеристик конкретної категорії в ЗК України є занадто абстрактним. Це не дозволяє на підставі приписів законодавства з упевненістю відокремити землі однієї категорії від іншої. Так, наприклад, одна і та ж територія може характеризуватися ознаками, що дозволяють її віднести одночасно до земель рекреаційного, лісогосподарського та історико-культурного призначення. По суті, лише проект відведення земельної ділянки може обґрунтувати чітко віднесення такої ділянки до земель конкретної категорії.

По-третє, у науковій літературі вже відзначалось, що, незважаючи на назву «цільове призначення», головним критерієм відмежування одних видів цільового призначення земель від інших були саме не види використання земель, а зовсім інші підстави [189, с. 38], [202, с. 47], що призводило на практиці до значних проблем і непорозумінь.

Аналізуючи зміст ст. 19 ЗК України, можна зробити висновок, що поділ земель на категорії здійснено за абсолютно розрізненими критеріями, як: (а) види економічної діяльності, які можуть здійснюватися на даних землях; (б) критерії екологічних (природних) властивостей землі; (в) сфери, профілі діяльності суб'єктів відповідних прав на земельні ділянки, тобто за змістом правосуб'єктності осіб, які використовують їх для певних потреб, та ін.

Не погоджуючись з існуючою системою поділу земель, А. М. Мірошниченко зазначає, що формулювання ст. 19 ЗК України, в якій проголошується поділ земель на категорії саме за критерієм цільового призначення, не завжди відповідають дійсності. Адже в багатьох випадках земельні ділянки відносять до певної категорії не за їх цільовим призначенням, а, наприклад, за суб'єктом використання (приміром, положення ст. 68 ЗК України і ст. 23 Закону України «Про транспорт» щодо земель транспорту, ст. 77 ЗК України щодо земель оборони), за територіальним розміщенням (ст. 38 ЗК щодо визначення земель житлової та громадської забудови) [202, с. 43].

По-четверте, існуючий поділ земель на категорії не охоплює всі землі [202, с. 45]. Так, поза межами існуючої класифікації залишаються землі

загального користування населених пунктів. З погляду В. І. Андрейцева, не знайшли адекватного відбиття в легальному поділі земель на категорії й землі «культового (церковного) фонду, космічного забезпечення, державного матеріального резерву, водно-болотних угідь та торф'яного фонду, родовищ корисних копалин, мисливського фонду та підвищеної екологічної небезпеки» [10, с. 60].

Викладене свідчить, що доцільно відмовитись від запропонованої Кодексом концепції закритого поділу на категорії. Якщо ст. 20 ЗК України надає право відносити землі до тієї чи іншої категорії уповноваженим органам, то треба визнати як існування певних земель з цільовим призначенням, які існують в силу прямої вказівки закону (наприклад, стосовно тих же земель водного фонду), так і певних земельних масивів, що не мають встановленого цільового призначення, а отже і розробити спеціальні правила стосовно того, як таке цільове призначення встановлювати.

По-п'яте, сам перелік категорій земель за цільовим призначенням в ЗК України є невизначеним, містить внутрішні суперечності. Так, відповідно до ст. 68 ЗК України, землями промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення визнаються земельні ділянки, надані в установленому порядку підприємствам, установам та організаціям для здійснення відповідної діяльності. Законодавець, на жаль, не визначив, що мається на увазі під «іншим» призначенням. Виходячи з нормативного визначення, під іншим призначенням може розумітись будь-яке призначення, яке зазначене в рішенні про надання земельної ділянки підприємству. Таким «іншим» призначенням може бути і надання земельної ділянки для влаштування торгового закладу, і для зберігання зерна, і для розміщення виробничих потужностей, тощо.

Отже, землі будь-якої категорії можна більш-менш обґрунтовано віднести до земель іншого призначення. Так, наприклад, відведена підприємству земельна ділянка для влаштування дитячого табору відпочинку за такої презумпції з суто теоретичної точки зору може використовуватись і для розміщення АЗС, оскільки формально підпадає під визначення відповідної категорії земель ст. 68 ЗК України.

По-шосте, незважаючи на те, що ст. 19 ЗК України визначено існування дев'яти категорій поділу земель України за цільовим призначенням, кількість особливих різновидів цільового призначення земель за вітчизняним законодавством є значно більшим.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку набуття прав на землю» від 05.11.2009 р. були внесені зміни до ЗК України. Серед іншого чинна частина 5 ст. 20 ЗК України передбачає, що види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) визначаються її власником або користувачем самостійно в межах вимог, встановлених законом до використання земель цієї категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою [271]. Таким чином, був введений термін для позначення різновидів цільового призначення земель в межах однієї категорії – «вид». У зв'язку з цим нелогічним стало збереження прикметника «основне» в диспозиції ч. 1 ст. 19 ЗК України. Крім того, фактично законодавцем було підтверджено існування обов'язкових для використання додатково до 9 категорій земель ще 7 видів: 6 видів категорії земель сільськогосподарського призначення та земель оборони.

По-сьоме, проблемною також залишається ситуація, коли земельна ділянка може одночасно відноситись до кількох категорій земель. Виходячи із цього, погоджуючись з думкою А. М. Мірошніченка, вважаємо доцільним законодавчо закріпити систему пріоритетів між категоріями земель, що використовувалася б при вирішенні колізій між правовими режимами різних категорій при їх поширенні на одну земельну ділянку та при зміні цільового призначення земельних ділянок [202, с. 49]. Крім того, як зазначає Ярощук В. Г., у разі колізії між земельно-екологічними нормами з іншими земельно-правовими нормами, у будь-якому випадку необхідно керуватися саме земельно-екологічними нормами [375, с. 114]. І

¹ Навіть цей перелік із 15 видів цільового призначення навряд чи можна вважати закритим, оскільки фактично існує і побічно згадується в Кодексі такий вид земель сільськогосподарського призначення, як землі товарного сільськогосподарського призначення (ч. 3 ст. 22, ч. 1 ст. 24, ч. 1 ст. 130, ч. 2 ст. 139, п. 15 Перехідних Положень).

хоча у більшості випадків закон в принципі дозволяє вирішити колізії, що виникають між різними правовими режимами, на практиці таке вирішення може становити серйозну проблему, у правозастосуванні трапляються серйозні помилки, на що звернув увагу В. В. Носік на прикладі земель водного фонду [215, с. 32–36]. Отже, відповідні положення необхідно закріпити на законодавчому рівні.

По-восьме, в літературі науково обґрунтовано, що поділ земель України на категорії за цільовим призначенням не враховує вимог екологічного й природоохоронного законодавства та не забезпечує сприятливе навколишнє середовище для проживання людини.

По-дев'яте, поділ земель на категорії за цільовим призначенням вже не забезпечує принцип сталого розвитку, який полягає в балансі між економічним розвитком суспільства та збереженням природного середовища з огляду на наступне: 1) існуючі протиріччя між зонуванням земель у межах населених пунктів та поділом земель за цільовим призначенням не дозволяють здійснювати безпечну для жителів забудову населених пунктів, що враховувала б гармонійне поєднання житлових, зелених, рекреаційних зон; 2) існуюче законодавче регулювання цільового призначення земель жодним чином не забезпечує збереження ландшафтного різноманіття; 3) існуючі критерії поділу земель на категорії за цільовим призначенням дозволяють існування подвійного призначення земель, наприклад, земель водного фонду із сільськогосподарськими землями, що призводить до обміління та навіть зникнення водойм.

По-десяте, поділ земель за цільовим призначенням обмежує можливість здійснення конституційно закріплених суб'єктивних прав громадян України щодо користування та розпорядження належними їм земельними ділянками.

По-одинадцяте, норми земельного законодавства регламентують лише процедури встановлення чи зміни цільового призначення земель. Натомість, відсутні конкретні вимоги, яким чином саме цільове призначення може бути встановлене для певної земельної ділянки. Зміна цільового призначення земельних ділянок згідно з чинним земельним законодавством потребує дотримання складної процедури, протягом якої

економічна доцільність використання земельної ділянки за новим цільовим призначенням взагалі може зникнути. Само ж правове регулювання процедури зміни цільового призначення земель України характеризується численними колізіями.

По-дванадцяте, закріплений у земельному законодавстві України поділ земель за цільовим призначенням не виконує поставлених перед ним завдань. Система поділу земель України на категорії не встановлює чітких і зрозумілих вимог стосовно того, яким чином повинна використовуватись певна земельна ділянка. Встановлені у відповідних нормах чинного законодавства приписи не дають в більшості випадків відповіді на питання, яке використання конкретної земельної ділянки є правомірним, а яке ні, і де лежить межа між дозволеним і недозволеним використанням цієї ділянки.

По-тринадцяте, законодавство, що регулює питання поділу земель за цільовим призначенням, не має єдиного і зрозумілого понятійного апарату. Використання понять зазвичай є мінливим, а відповідні формулювання дають можливість подвійного тлумачення.

У науковій літературі, розкриваючи зміст цільового призначення земельних ділянок дослідники розглядають його в різних аспектах. У земельно-правовій доктрині склалось таких чотири підходи: одні автори приділяють увагу «основному цільовому призначенню земель» (О. П. Анісімов [13, с. 26], І. О. Іконицька [116, с. 200–201], Б. В. Єрофєєв [80, с. 30], А. М. Мірошніченко [202, с. 42–51], В. М. Правдюк [254] та ін.); другі розкривають зміст «цільового призначення окремих категорій земель» (П. Ф. Кулинич [171, с. 151–157], [169], [175], [168], Д. В. Санніков [329, с. 162–166], М. М. Скляр [337, с. 55–57], Р. С. Кірін [128, с. 140–143], М. В. Гребенюк [63, с. 94–99], Н. І. Палій [245, с. 41–45] та ін.), третій напрям дослідження спрямований на розкриття визначення «цільового призначення земельних ділянок» як узагальнюючого визначення різних категорій земель (В. К. Гуревський [67, с. 14], І. І. Каракаш [126, с. 12–16], К. І. Кучерук [176, с. 10], А. В. Луняченко [183, с. 36], М. Посохова [253, с. 75] та ін.), четверта група дослідників розглядає, як головний фактор

«правового режиму земельної ділянки» (О. І. Крассов [161, с. 23]). Але жодного разу встановлення юридичних ознак зазначеного поняття не проводилось. Це ускладнює його відмежування від інших понять таких, зокрема, як: «категорія земель», «основне цільове призначення земель», «функціональне призначення земельних ділянок», «цільове використання земель», «раціональне використання», «дозволене використання».

Для досягнення завдань цього дослідження вважаємо необхідним усвідомити правову природу таких явищ як «цільове призначення земель» і «категорія земель», вивчити наявні у правовій доктрині визначення даних явищ.

В основі поділу земельного фонду на категорії земель покладена ознака якості земельних ділянок та характеру їх використання. Відповідно у структурі норм земельного законодавства, які формують правовий режим різних категорій земель, важливе місце посідають норми, які регламентують збереження земельних ділянок відповідно до функціонального (основного цільового) призначення земель відповідної категорії [170, с. 241].

У законодавстві «цільове призначення земельної ділянки» визначається, як використання земельної ділянки за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку (ст. 1 Закону України «Про землеустрій» [298]. Ідентичний підхід щодо дефініції цільового призначення земельної ділянки також закріплений у ст. 14.1.261 Податкового кодексу України [248]. Наведене визначення навряд чи можна вважати вдалим, оскільки в ньому сутність поняття «призначення» розкривається через використання земельної ділянки за призначенням, що має певні особливості (визначено на підставі документації із землеустрою). Тобто фактично суть поняття розкривається через саме поняття. Така помилка отримала в науці логіки слухну назву «коло в дефініції» [178, с. 28].

Позицію, близьку до законодавчого трактування цільового призначення земель, займає П. Ф. Кулинич, який зазначає, що останнє окреслюється встановленими законодавством і конкретизованими

відповідними органами влади допустимими межами використання земельної ділянки громадянами чи юридичними особами [175, с. 42].

У науковій літературі законодавче визначення неодноразово піддавалось критиці. Зокрема, А. Г. Бобкова підкреслює, що визначення цільового призначення через використання не дозволяє розмежувати такі визначення, зокрема, при укладенні договорів оренди землі, так як сторони мають визначитись як з метою використання, так і з цільовим призначенням земельної ділянки [24, с. 170]. І. І. Каракаш відмічає, в свою чергу, що визначення цільового призначення за мало кому відомій кадастровій або містобудівній документації, ускладнює здійснення контролю за цільовим використанням [125, с. 76]. Викладене дає можливість зробити висновок, що закріплене в законодавстві визначення не відбиває особливостей вибору цільового призначення певної земельної ділянки та порядку його встановлення, що веде до зловживань на практиці.

Наукове визначення «цільового призначення» земельної ділянки неодноразово пропонувалось різними авторами. Загальнопоширеним є визначення, запропоноване В. К. Гуревським, який під цільовим призначенням земельної ділянки пропонує розуміти – встановлену компетентним органом під час надання останньої межі експлуатації (використання) з конкретною метою, відповідно до затверджених планів розвитку певної території і зонування земель, а також правового режиму відповідної категорії земель [67, с. 11, 14].

Утім, В. Ю. Уркевич під цільовим призначенням земельної ділянки розуміє здатність земельної ділянки бути використаною з певною метою, чим визначаються порядок, умови та обмеження її використання, що встановлюються законодавством [361, с. 94]. Однак, слід зауважити, що відповідно до чинного законодавства цільове призначення відображає не здатність земельної ділянки бути використаною відповідно до певної мети, а вже здійснений вибір стосовно такої мети використання.

Доцільно з цього приводу розглянути і точки зору російських учених. У земельно-правовій літературі природа цільового призначення земель трактується переважно з позицій публічного права як способу реалізації управлінської функції держави. Так, Крассов О. І., поділ земель на категорії

за цільовим призначенням кваліфікує як основний спосіб визначення правового режиму земель [156, с. 60].

О. А. Галиновська, у свою чергу, також вказує, що поділ земель за цільовим призначенням виступає одним з основних методів регулювання земельних відносин: встановлення в земельному законодавстві закритого переліку категорій земель і можливість зміни їх кількості тільки в самому Земельному кодексі (а не актами органів державної влади або органів місцевого самоврядування) дозволяють проводити єдину державну земельну політику, спрямовану на виконання організуючої функції держави щодо «регулювання господарської діяльності», забезпечення «різних видів господарювання і соціального життя певної територіальної бази» [147, с. 132].

Між тим, С. О. Боголюбов характеризує цільове призначення як «основу визначення особливостей правових режимів охорони та використання земель» [26, с. 76]. О. П. Анісімов вказує, що розподіл земельного фонду на категорії виступає «елементом публічно-правового регулювання земельних відносин», що породжує «чіткі правові наслідки, які виражаються в особливому змісті їх прав і обов'язків щодо використання та охорони земель» [15, с. 65].

Правомочність встановлювати цільове призначення пов'язується більшістю вітчизняних вчених з повноваженнями держави з управління земельними ресурсами та проведенням державної земельної політики [1, с. 355], [49, с. 12].

У зв'язку з відсутністю чіткого нормативного закріплення понять «категорія земель» та «цільове призначення земель» відсутній і єдиний підхід у визначенні даних понять у науковій літературі. Так, Р. Т. Нагаєв під категорією земель розуміє узаконену типологію земельних ділянок для цілей оподаткування, територіального планування та регулювання, а під цільовим призначенням земель – встановлені законодавством порядок, умови, межа експлуатації (використання) земельних ділянок для конкретних цілей відповідно до їх категорії [208, с. 602]. Аналогічне визначення дає і Б. В. Єрофеев [81, с. 215].

У свою чергу О. П. Анісімов розуміє термін «категорія земель» як групування за принципом цільового призначення земельних ділянок, здійснюване органами виконавчої влади і суб'єктів Російської Федерації, а також органами місцевого самоврядування, необхідне для встановлення правового режиму земель та удосконалення управління ними. Під цільовим призначенням земель він розуміє визначення параметрів і варіантів раціонального використання та охорони земельних ділянок для їх правовласників, які слід розглядати в якості родових ознак [15, с. 66].

Як вважає В. В. Петров, категорія земель – це «групування земельних ділянок, площ з якими-небудь стійкими ознаками, які в сукупності визначають правовий режим землі даної категорії. Для розподілу земельного фонду за категоріями за основу береться цільове призначення земельної ділянки» [107, с. 141].

На думку О. А. Галиновської, під цільовим призначенням земель в самому широкому сенсі можна розуміти особливий напрямок використання земель, залежно від тієї ролі, яку виконує земля в суспільних відносинах [49, с. 13]. Як вважає О. І. Крассов, цільове призначення земель являє собою головну мету використання землі певної категорії, що встановлюється земельним законодавством [161, с. 22].

Всі зазначені визначення, в цілому, вірні. Отже, співвідношення «категорії земель» та «цільового призначення земель» вважаємо за потрібне визначити як форма і зміст. Або як зазначається в літературі, як явище і сутність [207, с. 59]. Категорія земель виступає одиницею класифікації, а цільове призначення – її підставою.

Однак, на жаль, задум законодавця не завжди втілюється в чіткій і послідовній системі правових норм, покликаних його реалізувати. Зокрема, варто звернути увагу на різницю між термінами, вжитими законодавцем у ст. 19, ст. 1 Закону України «Про землеустрій» і в ст. 143 ЗК України – відповідно: «основне цільове призначення» і «цільове призначення». Постає закономірне питання: ці поняття тотожні чи відмінні: адже від цього може залежати правомірність використання особою земельної ділянки для конкретних потреб.

Виходячи зі змісту ст. 1 вказаного Закону, «цільове призначення земельної ділянки» – її використання за призначенням на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку. Ця дефініція не конкретизує основного змісту й критеріїв, за якими визначається цільове призначення земельної ділянки. Стаття 19 ЗК України взагалі не тлумачить поняття «цільове призначення», а лише перелічує названі законодавцем категорії земель. У ст. 143 ЗК України також згадується «цільове призначення земельної ділянки» як превалюючий обов'язок власників і землекористувачів при експлуатаванні землі. Крім того, ст. 53 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює відповідальність саме за порушення цільового призначення земель [135].

Із системного аналізу норм законодавства випливає наступне. Якщо передбачається основне цільове призначення, то має існувати й «неосновне», певне додаткове або, як зазначають деякі автори, спеціальне цільове призначення [99, с. 30], [341]. Натомість самим земельним законодавством існування такого цільового призначення не передбачено.

На окрему увагу заслуговує позиція, відповідно до якої поділ земель на категорії за основним цільовим призначенням наведений в статті 19 ЗК України, є певною «первісною класифікацією», а «всередині» кожної категорії можлива подальша класифікація на види і підвиди. Деякі дослідники пов'язують поняття «основне цільове призначення» із певною сукупністю встановлених законодавством вимог щодо використання земель [133, с. 160]. На противагу, інший варіант тлумачення полягає у тому, що термін «основне» у ч. 1 ст. 19 ЗК України не несе смислового навантаження, і значення понять «основне цільове призначення» та «цільове призначення» є тотожним [201, с. 101].

Підсумовуючи викладене, можемо сказати, що законодавець допустив неоднозначність (двоякість) тлумачення правових норм, що стосуються цільового призначення земель. Підтримуючи думку Р. І. Марусенко, зазначимо, що власникам і землекористувачам належить дотримуватися вимог використання земель відповідно саме до цільового їх призначення, а не вказаного в ст. 19 ЗК України «основного цільового

призначення», адже зміст останнього в земельному законодавстві не розкрито й може тлумачитися по-різному [189, с. 40].

Якщо «цільове призначення» виступає загальним поняттям, яке встановлює вид та межі дозвільного використання землі відповідно до правила «дозволено лише те, що прямо передбачено законом», то «основне цільове призначення» – це, перш за все, критерій для поділу земель України на категорії, а «спеціальне цільове призначення» – критерій для подальшого поділу за видами використання. Таким чином, поняття «цільове призначення» є більш широким і включає в себе обидва названі поняття.

Як свідчить системний аналіз земельного законодавства, цей випадок неоднозначності застосування правової норми в чинному земельному законодавстві, на жаль, непоодинокий. Подвійне трактування спостерігається також у таких поняттях як «цільове призначення» та «цільове використання», «вид використання», «функціональне використання». Уявляється, що загалом ці поняття співвідносяться, як правова норма і практична реалізація норми.

З самого значення слів «призначення» і «використання» випливає, що «призначення» вказує на встановлення певної обов'язкової мети по використанню земель, а «використання» вказує саме на фактичне використання землі. Тому вживання в науковій літературі термінів «цільове використання земельної ділянки» та «функціональне використання земельної ділянки» як певних аналогів чи синонімів поняття «цільового призначення» є некоректним [175, с. 43], [363, с. 55], оскільки зазначені терміни не закріплені нормативно як такі, що пов'язані із цільовим призначенням земель.

Термін «вид використання» вживається в частині 4 статті 116 ЗК України, відповідно до якої «передача земельних ділянок безоплатно у власність громадян у межах норм, визначених цим Кодексом, провадиться один раз з кожного виду використання» [102]. Окрім того, зазначений термін вживається також в новій редакції частини 5 статті 20 ЗК України, де зазначено, що «земельні ділянки сільськогосподарського призначення використовуються їх власниками або користувачами виключно в межах

вимог щодо користування землями певного виду використання, встановлених статтями 31, 33 – 37 цього Кодексу».

Такий же термін вживається в ст. 15 Закону України «Про Державний земельний кадастр», згідно з яким вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель є обов'язковою інформацією, що поряд з іншою вноситься до відомостей Державного земельного кадастру [275].

У зв'язку з викладеним вживання терміну «використання» в тому контексті, в якому воно вживається в зазначених нормах, є некоректним, оскільки наведені в статтях 31, 33–37 ЗК України різновиди є саме видами цільового призначення земельних ділянок, а не різновидами фактичного використання. З врахуванням того, що переважно в земельному праві термін «використання» вживається саме в розумінні фактичного використання земель забезпечення одноманітного і єдиного вживання термінології в нормативних документах уявляється доцільним¹.

¹ Так, не витримує критики положення такого документа, як «Український класифікатор цільового використання землі» (далі – УКЦВЗ), затверджений листом Держкому по земельних ресурсах України 24 квітня 1998 р. [359], де для класифікації земель на категорії вжито словосполучення «цільове використання», а не «цільове призначення». Сам же поділ земель на відповідні класифікаційні одиниці здійснений зовсім по-іншому, ніж у діючому на час його прийняття ЗК України 1990 р., а також у чинному ЗК України. Зазначений класифікатор не зареєстровано Міністерством юстиції, а тому він не може застосовуватись як такий, що впливає на здійснення громадянами України своїх прав на землю. До того ж положення класифікатора не тільки за формою, а й за змістом не можуть бути застосовані для використання в державних актах, оскільки вони абсолютно не відповідають нормам ЗК України та інших нормативних актів вищої юридичної сили.

Слід наголосити на тому, що і сам ЗК України опосередковано вказує на можливість застосування дефініції «цільове використання земельної ділянки». Зокрема, у ч. 2 ст. 22 Кодексу передбачено, що до земель сільськогосподарського призначення належать: а) сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелogi); б) несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісгосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо). Крім того, й у статтях 31, 33, 34, 35, 36 ЗК України також передбачений різний правовий режим земельних ділянок у межах однієї категорії земель, виходячи з напрямків їх цільового використання [361, с. 92].

Враховуючи вище наведені протиріччя між існуючим УКЦВЗ і чинним земельним законодавством, наказом Державного комітету України із земельних ресурсів (далі – Держкомзем) від 23 липня 2010 р. затверджено Класифікацію видів цільового

Викладене дає можливість зробити висновок, що дефініції «цільове призначення» та «цільове використання» земельної ділянки співвідносяться між собою як ціле та частка, – в межах земельної ділянки визначеного цільового призначення може виділятися певна кількість земельних ділянок (частин земельної ділянки) різного цільового використання, які належать названому цільовому призначення.

Крім того, необхідно звернути увагу, що відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» план зонування території встановлює функціональне призначення. Проте в жодному нормативному акті немає визначення поняття «функціональне призначення» чи «функціональне використання» земельної ділянки. Взагалі під функціональним призначенням земельної ділянки можна розуміти використання земельної ділянки за цільовим призначенням в залежності від призначення об'єктів, які на ній розташовані або мають бути розташовані, виду діяльності, що на ній здійснюється або має здійснюватись. Поняття «функціональне використання земельної ділянки» було впроваджено іншим нормативним документом, – Порядком нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів [309]. Встановлення того чи іншого коефіцієнту функціонального використання земельної ділянки не встановлює і не може встановлювати особливого правового режиму для власника такої земельної ділянки, а лише впливає на розмір земельного податку, що буде

призначення земель (далі – Класифікація) [280].

На відміну від УКЦВЗ, наказ про затвердження Класифікації було зареєстровано 1 листопада 2010 року Міністерством юстиції України. Тим не менш, як і УКЦВЗ, наведена Класифікація також характеризується значною кількістю недоліків, головним з яких є насамперед відсутність об'єктивної необхідності в прийнятті класифікації взагалі. Як вже було вірно зазначено в коментарі Земельної спілки України, діючі нормативні акти жодним чином не уповноважують Держкомзем на прийняття будь-яких класифікаторів та/або класифікацій в сфері земельних ресурсів [142].

Класифікація вживає терміни, що або не вживаються як правові останнім часом, або мають багатозначне значення, або Класифікація надає певним термінам значення, що суперечить чинному законодавству.

До того ж звертає на себе увагу відтворене знову термінологічне протиріччя між поняттями «вид цільового призначення», що застосовується в Класифікації, та поняттям «вид використання», що вживається в ст. 20 ЗК України [102] та ст. 15 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [275].

сплачуватись такою особою. Таким чином, поняття функціональне використання земельної ділянки за своєю суттю є «бажаним» використанням земельної ділянки та здебільшого використовується в економічному розумінні.

Як справедливо підкреслює В. М. Єрмоленко, можна без перебільшення назвати цільове призначення наріжним каменем земельного права, що становить підґрунтя формулювання його основних положень та інститутів. Вчений вказує, що до цього поняття прив'язано цільове й раціональне використання земель, їх охорона, особливості виникнення та реалізації права власності й речових прав на чужі земельні ділянки, земельно-правової компетенції органів державної влади тощо. Підґрунтя поділу земель на категорії варто покласти принцип раціональності природокористування, а цільове призначення землі доцільно замінити принципом зонування, який набуває все більшого поширення в розвинутих країнах [91, с. 27].

Але законодавством не визначено поняття «раціонального використання земель»¹. З огляду на це можна погодитись з висновком

¹ Раціональне використання землі — обов'язкова екологічна вимога при використанні цього природного ресурсу, адже базовий законодавчий акт (Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища») у сфері екології прямо зазначає, що використання природних ресурсів громадянами, підприємствами, установами та організаціями здійснюється з дотриманням раціонального та економного використання природних ресурсів на основі широкого застосування новітніх технологій [306].

Вимога раціональності використання землі відображена і в ЗК України [102], стаття 5 якого визначає забезпечення раціонального використання та охорони земель принципом земельного законодавства.

Ані Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», ані ЗК України не дають визначення раціонального використання землі, що видається негативним, адже «раціональне використання землі видається одним із елементів правосуб'єктності осіб тому, що обов'язок щодо такого використання входить до змісту права власності і права землекористування, в тому числі оренди земель [8, с. 17]». Саме це і вимагає закріплення у наведених вище нормативно-правових актах земельного законодавства поняття раціонального використання землі.

Безперечний інтерес становить ДСТ 26640-85 «Землі. Терміни та визначення», який визначає раціональне використання земель як забезпечення всіма землекористувачами в процесі виробництва максимального ефекту при здійсненні мети землекористування з урахуванням охорони земель та оптимальної взаємодії з природними факторами.

В. В. Книша, що якщо розглядати співвідношення понять цільове використання та раціональне використання земель, то можна зазначити що цільове використання земель обумовлює необхідність їх поділу на категорії та дотримання суб'єктами відповідних цілей, які ставляться до використання кожної окремої категорії земель. Раціональне використання передбачає забезпечення максимальної ефективності та врахування екологічного фактора у використанні земель, не виходячи за межі їх цільового призначення, обумовленого приналежністю до певної категорії земель. Таким чином, ці два поняття є різними, хоча і дуже тісно пов'язані між собою [130, с. 175]. Викладене свідчить, що принцип цільового використання виступає головним інструментом для досягнення раціонального використання земель.

Для населених пунктів дуже важливо раціональне¹ та ефективне² використання землі в межах їх кордонів. При цьому зміст раціонального та

Привертають до себе увагу наступні положення стандарту. По-перше, у ньому йдеться про забезпечення всіма землекористувачами в процесі виробництва максимального ефекту. Отже, це означає, що раціональність використання землі пов'язується із виробництвом, що навряд чи можна вважати правильним, адже земля використовується не лише як засіб виробництва, а виступає і «операційною базою для системи розселення, розміщення галузей народного господарства та шляхів сполучення, і є невід'ємною умовою, місцем, засобом і джерелом існування живих організмів, життєдіяльності людини, забезпечення її духовних і матеріальних потреб» [9, с. 9]. Тому ігнорування цього положення зовсім не означає, що в інших перерахованих випадках не потрібне раціональне використання.

По-друге, очевидно, що під досягненням максимального ефекту у здійсненні мети землекористування мається на увазі лише економічний ефект. Разом з тим у землекористувачів виникають і інші цілі, наприклад, оздоровчі, рекреаційні, естетичні тощо, які не взяті у визначенні до уваги. До того ж треба наголосити, що термін «максимальний ефект» в юридичному аспекті не визначений, а є оціночною категорією, розуміння якого залежить від коментатора, його знань, досвіду та навичок. Визначити максимальність у кожному конкретному випадку землекористування неможливо через відсутність легалізованих тлумачень із цього приводу. Отже визначення раціонального використання земель потребує окремої уваги дослідників.

¹ Раціональне використання земель – це таке їх цільове і комплексне використання, при якому досягнуто баланс (найоптимальніше, пропорційне і гармонічне зіставлення) між ефективністю використання земель і екологічними вимогами.

² Ефективне використання земель – це виважене, науково обґрунтоване, планове, із врахуванням довгострокових інтересів суспільства використання земель, при якому отримують максимальну користь при мінімальних витратах.

ефективного використання земель населених пунктів з зміною земельних відносин, планувально-архітектурних особливостей, з розвитком і вдосконаленням земельного та містобудівного законодавства постійно змінюється і, отже, має переглядатися. Якщо раніше цільове призначення земельних ділянок було основним і визначальним у використанні земель населених пунктів, то сьогодні важливу роль відіграють норми містобудівного законодавства про зонування земель та дозволене використання земель у межах населених пунктів. Лісіна Н. Л. слушно зазначає, що раціональне використання земель має здійснюватися через раціональне містобудування, тобто таку діяльність суб'єктів у сфері планування, зонування, проектування, будівництва, реконструкції та використання об'єктів нерухомості, здійснювану з урахуванням інтересів громадян і особливостей поселення в суворій відповідності з містобудівною документацією та регламентами [181, с. 55].

Необхідно зазначити, що саме норми стосовно зонування земель у межах населених пунктів забезпечують раціональне використання земель, оскільки вони регулюють етажність будови, щільність забудови та інші вимоги, які впливають на те, щоб розміщення будівель, споруд та їх експлуатація вимагали мінімальної за розміром земельної ділянки при максимальному ефекті в досягненні поставлених цілей. До того ж визначається екологічно обґрунтоване розміщення житлових, господарсько-побутових, промислових та інших об'єктів, що не спричиняє підвищення норм антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище, не призводить до перевищення передбачених екологічним законодавством нормативів шкідливого впливу на навколишнє природне середовище, життя та здоров'я населення.

Аналіз земельного та містобудівного законодавства свідчить про те, що на сьогодні недостатньо закріплено основи та принципи регулювання планування та розвитку території з урахуванням раціонального землекористування. Законодавство містить лише основні вимоги до містобудівної діяльності, такі, як раціональне використання земель та територій для містобудівних потреб, підвищення ефективності забудови та іншого використання земельних ділянок. У ньому, на жаль, відсутні

програми чи основи планування та використання й охорони земель при здійсненні містобудівної діяльності, що є запорукою раціонального землекористування.

У зв'язку з масштабним залученням земельних ділянок міських і сільських поселень в цивільний обіг виникла нагальна потреба в поглибленні підходу до визначення та зміни цільового призначення. Так з'явилася правова конструкція «дозволене використання земельних ділянок», однакове розуміння сутності якої відсутнє як у науці, так і в законодавстві та правозастосовній практиці.

Питання щодо змісту та значення такої дефініції, як «дозволене (допустиме) використання земельної ділянки», було неодноразово предметом теоретичного розгляду. Так, А. М. Третяк, під дозволеним використанням земельної ділянки пропонує розуміти використання земельної ділянки з врахуванням цільового призначення, встановлених обмежень і обтяжень. Дозволене використання встановлюється органами виконавчої влади або місцевого самоврядування відповідно до законодавства України [352, с. 7], тим самим, підкреслюючи що, це один з елементів правового режиму земельної ділянки. В теорії земельного права, О. П. Анісімовим розкрито зміст визначення дозволеного використання земельної ділянки як сукупності параметрів та видів допустимого використання корисних властивостей земельної ділянки та розташованих на ній природних ресурсів, а також об'єктів нерухомості в господарських та споживчих цілях у відповідності з регламентом або іншому порядку, передбаченому законодавством. Він вважає, що відповідна дефініція може застосовуватись лише до окремих категорій та субкатегорій земель [17, с. 34]. Схожу думку висловив О. І. Крассов, який стверджує, що «дозволене використання» земельної ділянки – це елемент поняття «правового режиму земель», і може застосовуватись лише до тих категорій земель, відносно яких існує територіальне зонування [161, с. 22]. М. М. Міснік також наголошує, що дозволене використання земельної ділянки виникає як результат зонування тієї чи іншої території. Тому цільове призначення земельної ділянки та дозволене використання співвідноситься як загальне та часткове. Він пояснює, що земельні ділянки існують поза межами тієї

чи іншої категорії земель не можуть. А відтак земельна ділянка поглинає органічні властивості тієї категорії землі та територіальної зони, до яких належить цільове призначення та дозволене використання. Якщо територіального зонування земель в місці знаходження земельної ділянки, а відповідно його дозволеного використання може і не бути, то цільове призначення земельної ділянки буде завжди [196, с. 63]. Схожу думку має, В. Сакович, який зазначає, що дозволене використання земельних ділянок є наслідком подальшого удосконалення конструкції «цільового призначення» земельної ділянки [326, с. 77]. Бандорин Л. Е. слушно зазначає, що дозволене використання земельних ділянок – це невід’ємний елемент правового режиму земельної ділянки, встановлення якого має на меті визначення конкретного, сталого способу використання земель, відповідного цільовим призначенням земель, зі складу яких утворено земельну ділянку [22, с. 5]. Як стверджує О. П. Анісімов, у зв’язку з масштабним введенням земельних ділянок міських та сільських поселень в цивільний обіг, виникла потреба в поглибленому підході до визначення цільового призначення земельної ділянки, для цього – в доповнення норм про основне цільове призначення категорії земель нормами про цільове призначення певних земельних ділянок з урахуванням їх місце розташування та встановлених обмежень (обтяжень) в їх використанні, з’явилась правова конструкція як «дозволене використання земельної ділянки» [14, с. 60].

Є. О. Іванова, в свою чергу, дозволене використання земельних ділянок, зокрема стосовно земель міст, – це використання земельних ділянок у межах міста з дотриманням видів використання земельних ділянок та інших об’єктів нерухомості при здійсненні містобудівної діяльності [118, с. 75].

Слід зауважити, що у вітчизняній земельно-правовій доктрині визначення «дозволене використання земельної ділянки» не є усталеним, в

¹ При цьому невід’ємність дозволеного використання земельних ділянок означає, що воно має визначатися для земельних ділянок, утворених зі складу земель усіх категорій (за винятком земель запасу), що обумовлено необхідністю конкретизації правового режиму земельних ділянок, яка не може бути забезпечена лише за допомогою поділу земель на категорії.

цьому контексті цікавим є поняття, яке навів В. К. Гуревський. Він визначив поняття дозволеного використання земельної ділянки, як використання земельної ділянки з урахуванням цільового призначення, встановлених обмежень та обтяжень, що визначається на підставі зонування земель, містобудівної та землевпорядної документації. Перелік вимог, які встановлюються до дозволеного виду використання земельної ділянки, встановлюються незалежно від прав на певну земельну ділянку [67, с. 13]. Отже, визначення, запропоноване В. К. Гуревським, найбільш повно відображає юридичну природу дозволеного використання земельної ділянки, що підтверджується, зокрема, закріпленням у методичних рекомендаціях з експертної грошової оцінки земельних ділянок, визначенням юридично-дозволеного використання, сутність якого складає використання земельної ділянки з дотримання вимог встановлених обмежень та обтяжень [281].

Передусім слід зазначити, що концепція дозволеного використання земельної ділянки має право на існування. Окрім того, запровадження концепції «дозволеного використання» є більш прогресивним з економічної точки зору, оскільки залишає більше свободи вибору для землевласника чи землекористувача. При запровадженні концепції «дозволеного використання» увага загострюється не на тому, яким чином землевласник (землекористувач) повинен використовувати земельну ділянку, а на тому, яким чином він має право її використовувати.

Можна запропонувати в якості варіанту для обговорення таку дефініцію: «дозволене використання земельної ділянки – сукупність параметрів і видів переважного та супутного використання корисних властивостей земельної ділянки та розташованих в її межах природних ресурсів, а також об'єктів нерухомості в господарських чи споживчих цілях відповідно до порядку, встановленого законодавством».

Оскільки зонування земель в межах населених пунктів встановлює дозволене використання земельних ділянок, у зв'язку з цим виникає потреба в з'ясуванні сутності та характерних ознак самого поняття «дозволене використання».

Отже, дозволене використання, по-перше, встановлюється тільки для

земельних ділянок. І лише за допомогою того, що земельні ділянки з однаковим дозволим використанням складають окрему функціональну зону, дозволене використання стає характерним і для неї.

По-друге, визначається спеціальним нормативним актом, відповідно до якого проводиться зонування земель у межах населених пунктів. Якщо встановлення цільового призначення земель певної категорії задає загальний вектор використання землі, і в деяких випадках цього може виявитися достатньо для ефективності такого використання, то виділення в спеціальному, передбаченому нормативним актом порядку функціональної зони в умовах дефіциту земель в межах населених пунктів істотно звужує цей напрямок, роблячи його максимально ефективним.

Різниця між цільовим призначенням і дозволим використанням добре прослідковується в ситуації, коли необхідно змінити вузьке цільове призначення або дозволене використання земельної ділянки. У першому випадку достатньо буде, наприклад, індивідуального акта органу місцевого самоврядування, у другому – доведеться змінювати межі функціональної зони шляхом зміни вже самого нормативного акта. Таким чином, при зонуванні і при встановленні дозволеного використання землі створюються значні правові гарантії збереження цільового призначення.

По-третє, конструкція «дозволене використання земельної ділянки» являє собою механізм уточнення цільового призначення земельної ділянки. При цьому таке уточнення детально передбачено лише містобудівним законодавством і поширюється на землі в межах населених пунктів і частину їх передмість. В останньому випадку йдеться, зокрема, про приміські зони. На більшість інших категорій земель план зонування не поширюється, а отже і дозволене використання для них не встановлюється.

Це означає, в свою чергу, що частина земельного фонду країни випадає зі сфери дії конструкції дозволеного використання. Справді, дозволене використання визначається в плані зонування території, а останній не встановлюється, наприклад, для земель лісогосподарського призначення, земель водного фонду, зайнятих водними об'єктами, земель запасу, сільськогосподарських угідь у складі земель сільськогосподарського призначення та ін.

Дозволене використання застосовується лише щодо земельних ділянок, розташованих в межах населених пунктів і призначених для будівництва. Однак будівництво може здійснюватися не тільки в межах населених пунктів, але і на землях інших категорій (в основному промисловості та іншого несільськогосподарського призначення), якщо це відповідає їх цільовому призначенню. Таким чином, дозволене використання повинно застосовуватися щодо земельних ділянок, які підлягають забудові, незалежно від категорії земель.

Крім того, дозволене використання земельних ділянок характеризується: а) стійкістю, що означає неприпустимість вказівки на стадії господарського освоєння земельної ділянки (проектування, будівництва і т.д.), а також на вид суб'єкта прав на земельну ділянку; б) невичерпністю, що визначає недоцільність нормативного встановлення закритого переліку видів дозволеного використання земельних ділянок; в) конкретністю, що означає обов'язковість вказівки не тільки на види, а й на параметри використання земельної ділянки, а також усіх, розташованих на ньому, об'єктів; г) взаємозв'язком з розміром земельної ділянки, що означає обумовленість граничних (максимальних і мінімальних) розмірів земельних ділянок дозволеним використанням земельних ділянок.

Якщо спробувати підсумувати викладене про цільове призначення і дозволене використання, то можна дати їх саме загальне визначення. Цільове призначення – це встановлене на підставі закону та в передбаченому ним порядку дозвіл владного органу на використання земель і земельних ділянок, які входять до їх складу. Дозволене використання – найбільш вузьке цільове призначення земельної ділянки, встановлене нормативним актом, прийнятим у результаті зонування земель.

Таким чином, за допомогою зонування земель у межах населених пунктів встановлюється диференційований правовий режим для окремих фрагментів території населених пунктів. У рамках цієї території правовласники земельних ділянок отримують певний і в якійсь мірі унікальний набір прав і обов'язків за можливим (дозволеним) використанням своєї земельної ділянки, що перебуває всередині цієї території. Отже, дозволене використання земельної ділянки – це

сукупність прав і обов'язків його правовласника, що впливають із належності земельної ділянки до функціональної зони, яка визначається за допомогою здійснення зонування земель у межах населених пунктів.

Таким чином, сам інститут дозволеного використання не є новим, правове відмежування різних видів дозволеного використання існувало і раніше¹. Новим виступає спроба їх повсюдного територіального відмежування за допомогою встановлення однорідних функціональних зон і перетворення інституту зонування земель у межах населених пунктів із

¹ Необхідно також звернути увагу на те, що ще Основи земельного законодавства при класифікації окремих категорій земель не рідко вдавалися до змішаних форм класифікації залежно від основного цільового призначення земель і від дійсних (фактичних) цілей їх використання, тобто, іншими словами, допускали класифікацію як по «категоріях земель», так і по «земельних угіддях» [148, с. 37]. Розподіл земель на угіддя було прийнято земельним законодавством як додатковий спосіб визначення обсягу прав і обов'язків землекористувачів, наприклад, у складі земель міст виділялися землі міської забудови, землі загального користування; землі сільськогосподарського використання та інші угіддя; землі, зайняті міськими лісами; землі залізничного, водного, повітряного, трубопровідного транспорту, гірничої промисловості та інші (стаття 81 Земельного Кодексу РРФСР), а ГОСТ 26640-85 «Землі. Терміни та визначення» фактично виконував функцію класифікатора видів дозволеного використання відносно деяких категорій земель. Вважаємо, що законодавство радянського періоду оперувало поняттям «угіддя», і за змістом дане поняття багато в чому збігається з поняттям «дозволеного використання» земельної ділянки.

На сьогодні певну увагу вивченню цього питання приділяють ряд дослідників [205, с. 31], [164, с. 227], [368, с. 161], [170, с. 460]. На законодавчому рівні терміном «угіддя» широко оперує Закон України «Про Державний земельний кадастр» [275]. Земельний кадастр у межах земельної ділянки ведеться за угіддями. У зв'язку з цим угіддя є основним елементом земельного кадастру.

Головною ознакою, яка відображає відмінності окремих видів угідь, служить характер використання землі. При цьому класифікація угідь проводиться з урахуванням основного призначення і систематичного використання окремих ділянок землі для певних виробничих цілей (Додаток 4 (Перелік угідь згідно з Класифікацією видів земельних угідь (КВЗУ)) до Порядку ведення Державного земельного кадастру від 17.10.2012 р.) [287].

У землеустрої користуються поняттями угідь, наведеними в Інструкції із заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем) від 05.11.1998 р. [296]. У інструкції зазначено, що класифікація земель прийнята згідно зі «Стандартною статистичною класифікацією землекористування ЄЕК», як змішана: за видами земельних угідь та видами економічної діяльності.

Необхідність класифікації всіх земель по угіддях відстоював Я. Ф. Миколенко. При цьому під угіддям пропонувалося розуміти «суцільний земельний масив, що володіє загальними природно-історичними ознаками і спільним господарським

допоміжного в основний спосіб визначення правового режиму земельних ділянок.

Однак перш ніж вносити в законодавство зміни з приводу дозволеного використання земельних ділянок, необхідно також принципово визначитися з цим поняттям і його місцем в системі правового регулювання. Видаються можливими три основні варіанти:

1) дозволене використання застосовується тільки щодо земельних ділянок, призначених для забудови, і для інших ділянок не потрібно;

2) дозволене використання земельних ділянок виступає інструментом земельного права, яке доповнює та уточнює поняття категорії земель для забезпечення цільового та раціонального їх використання. З урахуванням основного цільового призначення передбачається певний перелік можливих видів дозволеного використання;

3) категорії земель скасовуються – замість них встановлюються види дозволеного використання.

Сьогодні законодавство України засноване на принципах першого варіанту, хоча фактично воно розвивається в іншому напрямі. В принципі законодавець може вибрати будь-який з варіантів за умови їх послідовної реалізації. Однак найменш бажаний третій варіант – скасування категорій земель. Його реалізація потребуватиме найбільш істотних змін до чинного законодавства, в тому числі кардинальної переробки ЗК України, що встановлює правовий режим земель залежно від їх приналежності до тієї чи іншої категорії. Це вимагатиме переоформлення правовстановлюючих документів на земельні ділянки, що, як показує досвід, затягується на тривалий термін, створює перешкоди у здійсненні підприємницької діяльності, лягає важким тягарем на громадян – власників та користувачів земельних ділянок, сприяє виникненню маси колізій у правозастосовній

призначенням» [192, с. 318]. Як зазначалося раніше В. К. Григор'євим, поділ земель за цільовим призначенням не виключає, а передбачає подальше їх підрозділ «на окремі більш вузькі види земель (фонди)» [64, с. 103]. Отже, класифікація земель по угіддях є багато в чому прототип сучасного зонування земель.

До теперішнього часу щорічні звіти органу кадастрового обліку про стан земельних ресурсів Росії відображають розподіл земель по угіддях всередині кожної категорії земель (хоча зі змісту даних звітів видно, що мова, як правило, йде про види дозволеного використання).

практиці. Крім того, у разі ухвалення такого рішення інститут дозволеного використання земельних ділянок повинен буде взяти на себе ті функції, які сьогодні виконують категорії земель щодо забезпечення їх цільового використання. Наприклад, з метою збереження найбільш цінних земель – сільськогосподарських угідь – необхідно буде встановити не менш жорсткий порядок зміни їх дозволеного використання, ніж чинний порядок переведення в іншу категорію. Але в такому випадку навряд чи слід очікувати суттєвого спрощення процедур без шкоди для забезпечення публічних інтересів у використанні земель. Отже, більш раціональним є вдосконалення існуючого порядку встановлення та зміни категорії земель.

Реалізація другого варіанту вимагатиме доповнень до законодавства. Зокрема, необхідно буде встановити в ЗК України підстави та порядок визначення та зміни видів дозволеного використання стосовно окремих категорій земель.

Викладене дає можливість зробити висновок, що «дозволене використання» земельних ділянок (яке визначається за допомогою здійснення зонування земель у межах населених пунктів), є наслідком подальшого вдосконалення конструкції «основне цільове призначення» земельної ділянки. Зміст даного положення можна трактувати наступним чином: основне цільове призначення земель (і, відповідно, вимоги до цільового використання земель) визначається їх приналежністю до тієї чи іншої категорії, а дозволене використання – додатковий елемент. Саме тому, дозволене використання та основне цільове призначення не можна протиставляти і розглядати як альтернативи один одному, оскільки протиставлення цілого і частини є самозапереченням. Отже, дозволене використання виступає результатом зонування земель, елементом основного цільового призначення, способом деталізації цільового призначення конкретної земельної ділянки.

1.4. Порівняльний аналіз зонування земель за законодавством України та інших країн

Питання, пов'язані з правовим забезпеченням планування використання земель та їх зонування у межах населених пунктів, є вкрай актуальними для України. З огляду на це необхідним є аналіз європейського досвіду регулювання аналогічних правовідносин. Використання порівняльно-правових методів дослідження європейської традиції земельного права при розробці законопроектів, спрямованих на реформи в українському законодавстві, безумовно, сприятиме інтеграції України до європейської спільноти.

Крім того, необхідність активізації зусиль дослідників проблем з охорони навколишнього середовища припускає: облік, аналіз і використання вузлових правових досягнень, напрацьованих світовою цивілізацією; неупереджене зіставлення їх з виправданими в нашій країні традиційними формами природокористування; пошук і розробку шляхів подолання труднощів, пов'язаних із психологічним, політичним, економічним, культурним станом і рівнем населення, з відсутністю готового апарату і механізму виконання. Таким чином, видається обґрунтованим розглянути особливості правового регулювання зонування територій в зарубіжних країнах.

Порівняльно-правовий аналіз законодавства країн Європи, ЄС та України, в тому числі і в сфері зонування земель, були об'єктом дослідження багатьох науковців, зокрема, А. М. Мірошніченка, Н. Р. Малишевої, В. В. Носіка, С. М. Кравченко, Ю. С. Шемшученка та ін. Проте в Україні відсутні ґрунтовні дослідження, присвячені правовому регулюванню зонування земель в нинішніх економічних та історичних умовах. Об'єктивно виникла необхідність формування нових підходів до існуючих проблем.

З 90-х років урядові органи Європейської спільноти почали вживати заходи, спрямовані на координацію дій урядів країн ЄС по регулюванню процесу планування та зонування в Європі, ґрунтуючись на принципах «сталого розвитку» [154, с. 29].

Так, в 1990 році Європейська Комісія прийняла так званий «Зелений документ про міське середовище» (The Green Paper On Urban Environment),

в якому були констатовані проблеми змішаного використання міських кварталів та значну щільність забудови міст Європи [398, с. 19].

У 1994 році Європейський парламент прийняв Ініціативу міського розвитку (Urban Initiative), яка стала програмою підтримки раціонального планування в Європейських містах. Виданий за ініціативи Єврокомісії звіт «Європа 2000+» представляв собою здійснені на основі позитивного досвіду окремих європейських країн рекомендації для країн-членів ЄС з врегулювання питань планування та зонування в містах Європи [398, с. 46].

Крім того, в 1999 році в Потсдамі була підписана так звана Європейська Перспектива Просторового Планування (European Spatial Planning Perspective). В цілому зазначений документ хоча і не має загальнообов'язкової сили для країн-членів ЄС, але окреслює головні контури просторового планування, що мають застосовуватись країнами ЄС в XXI столітті, а також визначає головні принципи побудови просторового планування в країнах ЄС [389]. Систематизація подібних переліків передбачена також Директивою ЄС 2007/2/ЕС «Про Інфраструктуру просторової інформації в Європейському Союзі» від 14 березня 2007 року (Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE)) [403].

Таким чином, питання щодо можливості існування балансу між забезпеченням комфортного існування населення і забезпеченням збереження екологічних вимог визнається в ЄС в якості першорядних за важливістю. При цьому ані зазначений документ, ані будь-яка інша Директива ЄС не містять жодних положень, що визначали б певну обов'язковість використання окремих земель за встановленою директивною метою подібно до того, що закріплено в земельному законодавстві України.

У зв'язку з викладеним буде доцільним розглянути практику зонування земель в США, Німеччині, Великій Британії, Франції та інших країнах. На сьогодні процеси зонування земель в усіх цих країнах суттєво

відрізняються. Зонування не є статичним, воно постійно оновлюється, редагується та модернізується в усьому світі¹.

Найчастіше існуючі обмеження щодо використання земель відповідно до мети так чи інакше пов'язані із зонуванням земель як елементом планування територій при містобудівній діяльності. Інститут зонування земель є достатньо розвиненим, а інколи і фактично виділений в окрему галузь права в країнах континентального (англосаксонського) права.

Як впливає з самої назви терміну «планування» (Planning), головною метою зазначеного регулювання в країнах Західної Європи та Північної Америки виступає встановлення плановості забудови та іншого використання територій. На сьогоднішній день в переважній більшості країн Європи склалась дворівнева система планування територій. Плани першого рівня, як правило, визначають загальні тенденції до освоєння та забудови територій, щільності забудови, необхідних комунікацій і т.д. Наприклад, у Німеччині такі плани називаються планами використання території (Flächennutzungsplan або F-plan) [390], у Великобританії – структурними планами [381, с. 94–95], у Франції – директивними схемами [395, с. 147], в Швеції – генеральними планами [395, с. 245].

Документи другого рівня визначають обов'язкові вимоги стосовно забудови тих чи інших зон. У Німеччині вони називаються планами забудови (Bebauungsplan або B-plan) [390], у Великобританії – місцевими планами [381, с. 94], у Франції – планами використання території [395, с. 146], в Швеції – детальними планами [395, с. 247].

¹ Аналіз законодавства таких країн, як Австралія (Акт про планування та розвиток міст Західної Австралії 1928 року, Акт про планування Північної території Австралії, План зонування Морського парку «Великий бар'єрний риф»), Великобританія (Акти 1990 року про міське та сільське планування (визначені будівлі та захищені території), Ізраїль (Земельний ордонанс 1928 року та Ордонанс про міське планування 1921 року), Південноафриканська республіка (Акт про сприяння розвитку 1995 року), Франція (Містобудівний кодекс) та ін. засвідчує, що продуктивним є підхід, за яким для визначення режиму окремих земельних ділянок використовується планування, яке є, з одного боку, достатньо гнучким, а з іншого – достатньо детальним для того, щоб визначити необхідні обмеження на використання земельних ділянок. Відповідні плани повинні доводитись до відома осіб, права яких зачіпаються, а також мати підвищену стабільність.

У цілому можна виділити декілька моделей планування та зонування земель, що використовуються зараз в розвинених країнах Європи та Північної Америки: Британська модель планування, системи зонування земель в США, Наполеонівська модель (Франція, Бельгія, Люксембург, Нідерланди, Іспанія, Португалія, Італія та з певними обмеженнями Греція), Німецька модель (Німеччина, Австрія та Швейцарія), Скандинавська модель (Швеція), Країни Східної Європи [398, с. 28–29].

Існує і більш узагальнений поділ на два типи систем планування та зонування земель: північноамериканський та західноєвропейський [354, с. 172]. Проте необхідно зазначити, що таких систем у чистому вигляді не існує. Існують національні системи, які відрізняються одна від одної. Узагальнюючий термін має умовне значення в тому сенсі, що він використовується для того, щоб показати загальні та відмінні для західноєвропейських або північноамериканських країн характеристики.

Також існують дві технології регулювання – одностадійна і двустадійна. Особливість першої полягає в тому, що в генеральному плані міститься «все» – і функціональне зонування з функціональними зонами, і зонування земель в межах населених пунктів з містобудівними регламентами. Сутність другої складає не тільки наявність генерального плану з функціональним зонуванням, а і нормативного правового акту – плану зонування території з містобудівними регламентами. Для цілей аналізу було обрано законодавства країн, в яких також як і в Україні застосовується двустадійна технологія.

Розглянемо Британську модель планування та зонування територій, яка виступає традиційною для англосаксонської системи права. Основу нормативно-правового регулювання містобудування у Великобританії складає чинний Закон про планування міст та країни 1947 р., доповнений урядовим циркуляром 1955 року. Даним Законом 1947 р. націоналізовано право на розробку земель, тобто встановлено право місцевої влади приймати місцеві плани та уніфікований план розвитку, в якому визначається, що саме і де можна побудувати. Положення цього Закону значною мірою відтворені в Законі про планування 1990 р. [404]. Ця система не відтворює систему зонування, прийняту в США, але дозволяє

встановити внутрішні плани, де визначається основна мета та призначення земель. Так, на місцевому рівні готуються плани розвитку («development plans»), які в свою чергу вимагають підготовки єдиних планів розвитку для кожного району міста («borough») та приміської території («metropolitan») за його межами, структурного плану для кожного графства за межами міста та місцевого плану для кожного району, що не є приміським¹.

З огляду на постійно зростаючу кількість обмежень щодо використання територій, що найчастіше стосуються природоохоронних, містобудівних та інших вимог, усе більш поширеною у Великобританії стає практика створення спеціальних зон зі спрощеним порядком планування та використання земельних ділянок. Так, згідно із законом 1980 р. були запроваджені спеціальні підприємницькі зони (enterprise zones, EZ) та зони спрощеного планування (simplified planning zones, SPZ) [379, с. 51–57]. Вони мають менше обмежень для будівництва об'єктів певних типів.

Незважаючи на те, що у Великобританії існує досить суворий контроль за раціональним землекористуванням і наявні численні обмеження щодо здійснення господарської діяльності на землі, проте в країні відсутнє правове регулювання, яке б передбачало встановлення конкретних вимог за використанням земель за певним призначенням, обов'язкових до виконання землевласниками (землекористувачами).

Також важливо відзначити, що жоден з планів (структурний план, місцевий план) не дає права на забудову. В планах містяться роз'яснення щодо процедурних питань, але для ухвалення рішення щодо видачі планувальних узгоджень також використовуються інші правові документи, наприклад, державні циркуляри. Така система надає заявникам значну свободу, але не гарантує визначеності. Як наслідок цього, велика кількість рішень, прийнятих на місцевому рівні, як підкреслюється Стівеном Баглером, призводить до оскарження їх у державного секретаря штату [23, с. 19].

¹ За загальним правилом, у Великобританії адміністрація графства повинна підтвердити відповідність документа містобудівного зонування – місцевому плану (local plan), документу територіального планування – Структурному плану (structure plan), що підтверджується спеціальним документом – Сертифікатом відповідності (Certificate of conformity) [381, с. 94].

У Великобританії планувальна адміністрація графства повинна підтвердити відповідність документа містобудівного зонування (місцевого плану) документу територіального планування (структурному плану). Розбіжності з цього питання повинні бути врегульовані міністром навколишнього середовища, який може зобов'язати провести коригування підготовленого місцевого плану. Однак якщо невідповідність не вдалося (або з яких-небудь причин неможливо) усунути, то місцевий план набуває вищої юридичної сили у порівнянні із структурним планом. Це положення було закріплене Актом щодо житла і планування від 1986 р. Міністр навколишнього середовища не відповідає безпосередньо за затвердження місцевих планів, однак копії цих документів повинні обов'язково йому направлятися. Крім того, міністр має повноваження на свій розсуд запросити той чи інший місцевий план для спеціального розгляду. В цьому випадку інспектор, призначений міністром, складає відповідну доповідь. Місцева адміністрація, познайомившись з доповіддю, може запропонувати інспектору виправлення або відхилити їх. Розбіжності що виникають повинні бути врегульовані міністром з державного контролю [354, с. 252–253].

На думку, А.В. Крашенинникова, основна вимога законодавства полягає в тому, що на будь-яке будівництво необхідно отримати планувальне дозвіл (відвід). Розгляд заявок на відвід відбувається на підставі Планів розвитку, в яких визначена містобудівна стратегія для кожної ділянки міської території. Починаючи з 1986 р. проводиться в життя ідея «гнучкого планування», згідно з якою планувальний дозвіл (planning permission) – відвід земельної ділянки – може передбачати не один, а декілька видів використання [165, с. 45].

Багатим і цікавим є досвід зонування в США. Ще в 1785 році Конгрес США прийняв так званий Земельний Ордонанс (Land Ordinance 1785), у відповідності до якого було запроваджено особливу систему контролю за землеустроєм (Public Land Survey System), який з деякими змінами діє до цього часу [394, с. 193]. Згідно з Ордонансом основою зонування земель та планування території кожного нового штату повинен був стати поділ території на так звані тауншіпи (township). У свою

чергу кожен тауншип ділився на секції (section), які мали визначену мету використання земель [394, с. 197]. Потрібно зазначити, що з самого початку існування США створення тих чи інших обмежень за використанням земельних ділянок мало у своєму підґрунті публічно-правовий інтерес.

В 1916 році муніципалітетом міста приймається акт про зонування Нью-Йорка (Zoning Regulations, 1916) [381, с. 26–27]. Даний акт регулює права і обов'язки по використанню земельних ділянок, які знаходяться в межах відповідної зони. У ньому наводиться вичерпний перелік видів дозволеного використання, які поділяються на дозволені і умовні, здійснювані тільки при отриманні спеціального дозволу. За порушення правового режиму зон встановлюється юридична відповідальність [356, с. 124]. За загальним правилом, для того щоб з'ясувати, що можна побудувати на земельній ділянці, її власникові необхідно встановити, до якої зони та зонінгового району вона належить, а також ознайомитись із правилами та обмеженнями, передбаченими зонінговим актом відповідного населеного пункту.

Необхідно зазначити, що зазначений акт ще не був повноцінним планувальним документом, оскільки він не передбачав перспективного зонування земель щодо розвитку міста, а лише констатував зони розвитку в його тогочасних кордонах.

Подальший процес урбанізації примусив Міністерство Комерції США в 1924 році видати Типовий Акт про зонування штату (Standard State Zoning Enabling Act) [381, с. 28–29]. Незважаючи на свій в цілому рекомендаційний характер, він послужив зразком для всіх штатів Америки, і до початку 1980-х рр. нормативні акти про зонування земель були прийняті в 98% міст США [190, с. 15].

Питання про те, чи не порушує зонування Конституцію США розглядалося Верховним судом США у справі «Евклід проти компанії Амблер Реалти» (272 US 365 (1926)). Верховний суд США постановив, що загальні принципи зонування, засновані на «поліцейських повноваженнях» штату, знаходяться в рамках повноважень законодавчих зборів штату. В результаті в 1931 році всі штати прийняли закони, що дозволяють

муніципальне зонування, і більшість міського населення, як вважається, живе в зонованих містах [37, с. 115].

Необхідно звернути увагу на те, що акти стосовно зонування земель встановлювали не мету, відповідно до якої повинна була використовуватись та чи інша земельна ділянка, а мету, відповідно до якої вона не могла використовуватись. Крім того, ці акти чітко встановлювали мотиви, з яких вводиться зонування та можуть вводиться обмеження використання певних земель (забезпечення здорової атмосфери в містах, пожежної безпеки, недопущення перенаселення) [402]. Таким чином, якщо власник певної земельної ділянки мав можливість довести, що встановлене муніципалітетом чи урядом штату зонування в певному районі не відповідає насправді суспільним інтересам, таке зонування земель могло бути скасоване в судовому порядку.

Характеризуючи систему зонування США, Артур О'Салліван зазначає, що теоретично мета зонування – сприяти поліпшенню здоров'я, підвищенню безпеки і підвищенню добробуту населення. Головним засобом досягнення цих цілей є поділ несумісних напрямів використання землі. Автор також акцентує увагу на тому, що «існує безліч видів зонування кожен з яких переслідує принаймні одну мету. Мета зонування шкідливих впливів (*nuisance zoning*) – відокремити один від одного несумісні види землекористування. В містах застосовується також фінансове зонування (*financial zoning*). Проектне зонування (*design zoning*) є свого роду макроархітектурою: міські архітектурні управління розміщують різні види діяльності так, щоб ефективніше використовувати інфраструктуру міста» [236, с. 298].

На думку В. Л. Глазичева, «зонінг – закони про зонування, визначили життя американських міст на сторіччя вперед, був запозичений з Німеччини. У 1916 р. Нью-Йорк вводить правило зонування по використанню і по висотах, одночасно з законом про обов'язкові відступи ярусів від червоної лінії при зведенні хмарочосів» [56, с. 276–277].

Стівен Батлер, аналізуючи законодавство щодо зонування США, звертає увагу на те, що в більшості великих міст є *general plans* (генеральні плани) та *zoning laws* (закони про зонування). У деяких штатах генеральні

плани і закони про зонування повинні бути у всіх містах. Іноді закони про зонування називаються zoning codes (зональним кодексом), zoning ordinances (постановою про зонування), zoning statutes (зональними статтями), zoning regulations (зональними регламентами). Ці терміни означають одне – правовий звід норм і процедур для видачі погоджень по проектах забудови [23, с. 25].

Слід підкреслити, що автор не приводить вичерпного переліку видів зонування територій. В Україні такого закритого переліку також не існує, ймовірно, з причини необґрунтованості його формування. В даний час найбільш врегульованими видами зонування територій вважається функціональне зонування і зонування земель в межах населених пунктів.

Крім того, в США, на відміну від України, існують кодифіковані акти, присвячені питанням зонування земель. Норми, що передбачають регулювання відповідних суспільних відносин, пов'язаних із зонуванням земель, зустрічаються в законах та інших нормативних правових актах різної галузевої приналежності.

До того ж, Стівен Батлер, аналізуючи систему зонування США, відзначає, що, як правило, генеральні плани не є правовими документами, обов'язковими для власників та місцевих органів влади, оскільки вони носять рекомендаційний характер. У більшості штатів, в першу чергу там, де закони були прийняті давно, існує лише загальний зв'язок між генеральним планом і законом про зонування. У деяких штатах, де такі закони були прийняті недавно – в Каліфорнії, Флориді, Вашингтоні – закон про зонування повинен відповідати генеральному плану. Таким чином, хоча генеральний план не є правовим документом, закон про зонування не може санкціонувати містобудівну діяльність, яка суперечить положенням генерального плану [23, с. 25].

Необхідно відзначити, що в законодавстві України те ж існує проблема співвідношення функціонального зонування в документах територіального планування та зонування земель в межах населених пунктів у плані зонування території. В рамках цього було запропоновано своє бачення вирішення відповідної проблеми.

Як зазначає В. Л. Глазичев, в 1923 р. в США був прийнятий Закон про державний стандарт зонування, який в редакції 1927 року закріпив за генеральним планом статус закону, обов'язкового до виконання. Однак сама розробка генерального плану була визначена як рекомендована. У зв'язку з цим більшість міських комісій з міського планування так і не отримала коштів на розробку генплану. Фактично планувальна діяльність і зонінг виявилися роз'єднані і законодавчо, і фактично, що багато в чому визначило подальшу долю американського міського планування [56, с. 276–277].

Характеризуючи систему зонування в США, М. Ю. Галятин відзначає, що залежно від цільового призначення земель в межах зон можна виділити три основні види зонування: урбаністичне¹, сільськогосподарське² і екологічне³ [51, с. 86–90].

Необхідно відзначити, що для США показовим є приклад з так званими підприємницькими зонами, для організації та розвитку яких були розроблені федеральні програми і численні програми штатів. До середини 1980-х років в 500 адміністративних одиницях було організовано понад 1280 підприємницьких зон [386, с. 189]. Їх статус визначений актом від 1980 р. (про місцеве управління та плануванні). Міністр навколишнього середовища може запропонувати міській раді підготувати і прийняти до

¹ Урбаністичне зонування регулює використання землі для промислових, комерційних і сільбищних потреб (перелік цілей в законодавстві не є вичерпним).

² Сільськогосподарське зонування не отримало такого розвитку, як урбаністичне, оскільки в сільських районах конфліктність видів землекористування набагато менша. Крім того, не у всіх штатах закони наділяють місцеві органи самоврядування в сільських місцевостях повноваженнями щодо зонування, що веде до безконтрольного розкрадання найцінніших сільськогосподарських земель. Техніка виділення сільськогосподарських зон, їх кількість і правові режими в США різноманітні. Наприклад, в інструкції Департаменту торгівлі з розробки ордонанса щодо зонування в сільській місцевості місцевим органам самоврядування пропонується виділяти чотири типи зон з урахуванням даних ґрунтових, топографічних та землевпорядних обстежень.

³ В екологічних зонах забороняються види землекористування і виробництво робіт, несумісних з інтересами охорони навколишнього середовища. До земель екологічного зонування відносяться заболочені і зволожені землі, прибережні смуги, ерозійно небезпечні землі, землі берегів річок, озер та інших водних об'єктів, що представляють інтерес з точки зору охорони дикої природи, естетичних якостей ландшафту, відпочинку населення та ін.

реалізації схему підприємницької зони. Подання міністра повинно отримати погодження міністерства фінансів. При парламентських слуханнях обидві палати мають право відкинути дану пропозицію [406, с. 188]. Після прийняття рішення про введення підприємницької зони комерційні та промислові фірми, розташовані в ній, звільняються від сплати податку на об'єкт власності і ряду інших податків. Підприємницькі зони отримують статус зон спрощеного планування, які застосовуються для ініціювання будівництва в районах, що потребують реконструкції. Ці зони можуть бути підготовлені місцевою адміністрацією, дозвіл на будівництво в них надається строком на 10 років (а не 5 років, як це встановлено законом у всіх інших випадках). Зони спрощеного планування мають менше обмежень для певних типів будівництва [405, с. 46]. Крім цього може бути використаний механізм так званого «повного дозволу». В цьому випадку відповідальний планувальний орган дозволяє будівництво в принципі, залишаючи за собою право схвалення тільки з певних аспектів. Підприємницька зона зазвичай вводиться на строк 10 років, після закінчення якого призупиняється видача дозволів на будівництво, за винятком об'єктів, де будівництво вже розпочато [376, с. 12].

Необхідно звернути увагу, що в США діє детально розроблена юридична процедура з розгляду клопотань щодо зміни зонування. Вона включає п'ять основних етапів: подача клопотання, оповіщення громадськості, підготовка рекомендацій компетентними службами, публічні слухання, прийняття рішення. При подачі клопотання власник сплачує грошовий внесок. Частина суми використовується для публікацій в місцевій пресі щодо наявного клопотання та призначеної дати слухання в муніципалітеті. Спеціально інформуються власники прилеглих земельних ділянок. Запит розглядається відповідальними представниками спеціалізованих міських служб. Кожен відділ дає висновок про підвідомчих йому аспектах. Після цього складається зведений висновок. Рішення приймається членами міської ради шляхом голосування. В деяких містах для ухвалення рішення достатньо простої більшості голосів, в інших – необхідно 2/3 або навіть 3/4 голосів. Останнє співвідношення звичайно приймається, якщо частина власників прилеглих ділянок

висловилися проти зміни зонування або отримано негативний висновок експертної комісії. У разі відмови позивач має право на апеляцію або повторне клопотання, але не раніше 6 місяців з дня відмови [380, с. 62].

В літературі підкреслюється, що існує небезпека переродження «пакета прав» в «точку» цільового призначення, коли (в результаті несправедливого зонування або численних змін плану зонування) від власників вимагають використовувати їх нерухомість однозначним чином, без права вибору. Тим самим підривається основоположний принцип зонування, який орієнтує на максимально ефективне використання нерухомості в рамках встановлених обмежень [392, с. 47]. Зонування може набувати статусу «соціального виштовхування», коли поділяє територію на великі ділянки і підтримує їх гранично високу ціну, витісняючи середньо- і низькооплачувані групи з району [397, с. 309]. Наприклад, в місті Вестчестер (Нью-Йоркський метрополітенський ареал) 90% ділянок для односімейних будинків мають розмір не менше 4 акрів, а в однойменному графстві 80% території розбито на ділянки розміром 1 4 акра. Таким чином, переважна частина населення не може дозволити собі жити в елітарних графствах [385, с. 268].

На сьогодні, наприклад, місто Х'юстон (США) – це практично єдине велике місто країни, в якому до цих пір не введено зонування в якості місцевого містобудівного закону. Таке положення має свої переваги і недоліки. Переваги пов'язані з тим, що відсутність жорстких обмежень на використання землі стало відчутним імпульсом в будівельному і економічному розвитку міста. Недоліки пов'язані з помітним відставанням сфери соціального обслуговування середньо- і низькооплачуваних верств населення. На думку самих американських дослідників, приклад Х'юстона наочно демонструє, що необмежений розвиток капіталістичного типу суперечить прагненню до високоякісної життя в сучасному місті [391, с. 237]. Відсутність зональних обмежень зробило місто привабливим для споруди численних промислових і ділових об'єктів.

Взагалі в США можна виділити чотири основних види зонування земель: Евклідове зонування (Euclidean Zoning) [381, с. 29], «Ефективне» зонування (Performance/ Effective zoning) [396, с. 32], Заохочувальне

зонування (Incentive Zoning) [381, с. 87–91], Зонування за формою (Form-based Zoning) [401, с. 111–113]. Зазначені види зонування активно підтримуються як з боку федерального уряду, так і з боку урядів більшості штатів. Для забезпечення раціонального використання земель в США частіше застосовують принципи економічного стимулювання, аніж адміністративного примусу.

Проаналізувавши практику організації міського планування в США та Великобританії, то слід відзначити тенденції постійного вдосконалення та пошуку найбільш ефективних методів та способів урегулювання сфери містобудування. Але основну увагу законодавці цих країн приділяють зонуванню земель; територіальному плануванню – довгостроковому та короткостроковому; особливостям здійснення будівництва у заповідних, рекреаційних зонах тощо, а також збереженню навколишнього середовища.

Система планування використання земель, наприклад, у Німеччині бере свій початок з 1935 р. коли було створено спеціальний загальнодержавний орган (Імперське управління просторового планування), яким у 1936 році був визначений порядок планування використання землі у межах як всієї держави так і окремих земель. Так, до 1960 року уряди та органи місцевого самоврядування окремих земель мали майже необмежені повноваження як в сфері розробки місцевих правил використання земель, так і в сфері зонування земель [395, с. 160]. Це призводило до хаотичності розвитку територій.

Остаточно система зонування земель та планування територій в Німеччині була врегульована прийнятим вперше в 1960 році Містобудівним кодексом ФРН (Baugesetzbuch) [378]. Кодексом встановлено кілька типових функціональних зон, які використовуються общинами при плануванні: промислова, змішана, житлова та сільськогосподарська зона. Зони, в яких згідно з рішенням муніципалітету не заплановано здійснювати будівництво, мають назву «зовнішніх зон» (Außenbereich). У таких зонах забороняється будівництво великих об'єктів, натомість, не визначається вид господарської діяльності, який обов'язково повинен впроваджуватись на цій території [378].

З огляду на те, що Німеччина є федерацією та членом Європейського співтовариства, територіальне планування німецьких земель проходить на декількох рівнях: на рівні ЄС, Федерації, федеральних земель, регіонів та комун (територіальних общин). До того ж в останній час активізувалось планування використання земель у межах транскордонної співпраці. Слід зазначити, що багаторівневу ієрархічну систему організації територіального планування можна знайти й в інших країнах, в тому числі і в Україні.

Так, кожен із самоврядних суб'єктів федерального поділу Німеччини, – федеральна земля (Bundesland) приймає своє окреме законодавство про планування територій та зонування земель. При цьому останнє повинно ґрунтуватись на федеральному законодавстві і лише доповнювати його з врахуванням місцевих особливостей [390].

Безпосередньо міське і сільське планування територій здійснюються на рівні місцевих адміністративних одиниць – общин (Gemeinden) та складаються зазвичай з двох рівнів. Перший рівень – Плани використання території (Flächennutzungsplan або F-plan). Вони повинні враховувати директивні засади, що затверджені федеральним та місцевим законодавством та встановити специфіку розвитку певних зон на території общини [390]. Виокремлення певної території у функціональну зону за F-планом не має загальнообов'язкової сили, але допомагає місцевим муніципалітетам при розробці ними детальних планів.

Документи другого рівня планування в общині визначають безпосередньо детальне планування територій та зонування земель общини та мають обов'язковий характер. У Німеччині вони називаються планами забудови (Bebauungsplan або B-plan). У них графічна частина, що визначає окремі функціональні зони, носить нормативний характер та є обов'язковою для виконання всіма землевласниками та землекористувачами [390]. Такі плани розробляються не для всіх територій, а лише для тих, що або планується активно розвивати, або, навпаки, планується обмежити комерційну діяльність в певній зоні.

У планах, що розробляються в Німеччині, встановлюються вимоги до забудови земельних ділянок, що передбачають ряд критеріїв, зокрема тип

споруди, спосіб будівництва, площа земельної ділянки, що відводиться під вулиці, школи, дитячі садки, і т.п. У них враховуються практично всі земельні ділянки відповідного муніципалітету залежно від характеру використання ділянки. Будівництво здійснюється відповідно до законодавства про планування територій на підставі дозволу, для отримання якого необхідно подати заявку в уповноважений орган, додавши план забудови ділянки і характеристики споруджуваної будови. Нормативні акти про зонування можуть передбачати вимоги щодо відповідності майбутньої споруди стилю місцевості та способу використання споруджуваного об'єкта [243, с. 407].

Як зазначає Стівен Батлер, «на рівні місцевих органів влади існує два типи планів землекористування: *Flaechennutzungsplan* (попередній) і *Bebauungsplan* (правовий). При підготовці того й іншого типу місцевих планів один місяць відводиться для їх обговорення населенням. *Flaechennutzungsplan* готується для всієї території муніципалітету і не може суперечити планам вищого рівня. У плані територія муніципалітету поділяється на категорії землекористування. Він служить базою для підготовки *Bebauungsplan*, підлягає до виконання на рівні муніципалітету і не є обов'язковим для приватних землевласників» [23, с. 23].

У Німеччині федеральний закон зобов'язує муніципалітети розробляти для окремих ділянок муніципальних територій плани забудови, в яких встановлюються характеристики забудови.

Майже всі земельні ділянки на території Німеччини враховані в плані використання площ відповідного муніципалітету та віднесені до однієї з можливих категорій. Це відноситься також до сільськогосподарських угідь, лісів і т.д. Якщо яка-небудь земельна ділянка відображена в плані використання площ як така, що знаходиться на території, призначеної для будівництва, то це ще не дає права власнику даної земельної ділянки на її забудову. Таке право виникає лише після складання муніципалітетом плану забудови, який детально регламентує допустимі характеристики майбутньої забудови. На його основі власник земельної ділянки може подати заяву на будівництво, яка буде задоволена в разі її відповідності правовим нормам в сфері будівництва і планування [243, с. 407–408].

Виконання німецьких законів про регулювання використання землі, з одного боку, носить досить жорсткий характер, а з іншого – дає можливість застосовувати встановлені директиви, керуючись здоровим глуздом, з загальних ціннісних критеріїв, сформульованих суспільством. Так, для багатьох «старих» територій забудови, наприклад історичних центрів міст, не існує планів забудови. В цьому випадку будівництво дозволяється без плану забудови, але будівельний проект повинен відповідати вимогам плану використання площі і відповідати стилю місцевості за своїм типом забудови і способу майбутнього використання. Відповідність цим вимогам встановлюється в ході перевірки при видачі дозволу на будівництво.

У найбільш загальному вигляді це правило сформульовано в постанові уряду землі Саксонія, де зазначається, що «принципи плану земельного розвитку, що стосуються директивного планування будівництва, носять рекомендаційний характер і повинні включатися в рішення про директивному плануванні будівництва як матеріал для роздумів. Ці цілі і принципи земельного планування покликані збільшити приплив інвестицій завдяки тому, що вони описують поле прийняття рішень про здійснення інвестиційних проектів і тим самим забезпечують надійність планування. Паралельно з цим повинна враховуватися потреба в довгостроковому збереженні робочих місць» [243, с. 408].

Якщо місцева адміністрація у Німеччині має намір здійснити нове будівництво або реконструкцію, її представники повинні обговорити ці наміри з тими, кого вони безпосередньо торкнуться. Обговорюються способи здійснення намічених заходів та збору необхідних для цього коштів з муніципальних та приватних джерел. Якщо реалізація плану зонування (плану забудови) позначиться несприятливо на тих, хто проживає або працює в цьому районі, то адміністрація повинна підготувати відповідні матеріали і обговорити їх з зацікавленими громадянами. Громада повинна допомогти тим особам, які будуть змушені змінити місце проживання або роботи, а також фірмам і підприємствам, яким необхідно буде змінити місце розташування. Результати обговорень та соціологічних опитувань, а також спільно вироблені з громадськістю пропозиції

підлягають письмовій фіксації. Такого роду документи в Німеччині називаються соціальними планами [383, с. 180].

На основі викладеного можна зробити висновок, що для регулювання планування територій в Німеччині застосовується так званий «принцип зустрічної течії» (Gegenströmprinzip) [395, с. 161], згідно з яким кожний планувальний акт органу нижчого рівня в обов'язковому порядку повинен враховувати певні зобов'язальні норми, які встановлені актами органів вищого рівня.

Застосування подібної практики було б дуже корисним для запозичення в українське законодавство, оскільки це забезпечувало цілісний розвиток територій на всій території країни та одноманітні підходи до контролю за використанням земель.

Інститут зонування земель в законодавстві Швейцарії використовується з метою регулювання порядку забудови земельних ділянок та охорони природних ресурсів. На рівні кантонів розробляються комплексні плани (схеми) розвитку території, головною складовою частиною яких є зональні плани. Основою для їх розробки служать відповідні закони кантонів. Наприклад, в кантоні Цюрих діє закон про планування і будівництво від 7 вересня 1975 р. (Planungs-und Bauge-setz des Kantons Zurich) [377, с. 3].

При складанні зональних планів виділяють різні зони: центральну, збереження житлових масивів, житлову, промислову та індустріальну, громадських будівель, відпочинку та ін. Резервні, сільськогосподарські зони, а також зони вивільнення вищого підпорядкування (кантонального або федерального використання) не є складовою частиною будівельних і зональних правил. Положення про них формуються і регулюються кантоном. На зональному плані вони тільки відзначаються. При цьому до встановлення зон підходять дуже ретельно, тому що зміна цільового призначення використання землі значною мірою впливає на земельний ринок.

Зональний план складається на всю територію кантону. Кантональні схеми і плани, як директивні документи регіонального планування, виступають обов'язковими для органів влади кантонів та громад, але не

мають прямого впливу на конкретного земельного власника. На рівні громад складають три основних види планів: зональний, ландшафтний і дорожній.

Зональний план, згідно Закону про регіональне планування, переглядається кожні 15 років. Він розробляється на основі спеціальних «Будівельних і зональних правил», широко обговорюваних населенням і схвалюваних Політичними зборами громади та Радою уряду громади.

Документація місцевого планування включає в себе зональний план (карту); будівельні і зональні правила з інструкцією, містобудівний регламент (заборони і дозволу) для кожної зони. Всі плани використання земель громади є обов'язковими для власників (користувачів) та встановлюють дозволене використання кожної земельної ділянки.

Франція є типовою країною Наполеонівської системи за принципами регулювання планування та зонування земель. В 1957 році був прийнятий Кодекс планування міських територій (Code de l'Urbanisme et de l'Habitat), пізніше був також прийнятий Кодекс планування сільських територій (Code rural) [398, с. 45].

Якщо актами 50-х та 60-х років ХХ ст. було передбачено централізацію діяльності з зонування земель та планування територій, то з прийняттям акту про децентралізацію планування в 1982 р. багато повноважень було передано місцевим муніципалітетам [395, с. 167].

Останнім часом у Франції виокремилась чотирирівнева система планування територій, яка складається з державного, регіонального, департаментного та місцевого рівнів. Держава розробляє закони та інші правові акти з регулювання планування територій та зонування земель. Крім того, вона може виділяти певні території, які мають назву «зони пріоритетного міського розвитку» (Zones a Urbaniser en Priorite). Планування та зонування цих зон визначається безпосередньо з центру [398, с. 46]. На регіональному рівні визначаються місцеві особливості розвитку щодо будівництва транспортних шляхів, закладів соціальної сфери тощо.

Конкретні планувальні та зонувальні документи, які визначають функціональне призначення тих чи інших земель та обмеження в їх

використанні, встановлюються в основному на рівні департаменту та комуни. На рівні департаменту розробляється більш загальний документ, що носить назву Директивна схема (Schema Directeur) [399, с. 45]. Цей документ визначає загальні тенденції до освоєння та забудови територій, щільність забудови, необхідні комунікації і т.д. [395, с. 167].

Кожна комуна розробляє власний планувальний документ, який називається Планом використання території (Plan d'Occupation des Sol) [399, с. 46]. Цей план має загальнообов'язкову силу для всіх землевласників (землекористувачів). Він визначає зонування земель комуни та обов'язкові вимоги до використання земель, що входять до тієї чи іншої зони. Як правило, територія кожної комуни поділяється на два типи зон: 1) U зони вже є фактично забудованими, тому нове будівництво в них є дозволеним «за умовчанням»; 2) N – зони, як правило, не забудовані, і нове будівництво в них обмежене в залежності від виду зони. Остання, в свою чергу, поділяється на: ND зони, які представляють собою законсервовані території; NC зони, які зазвичай мають сільськогосподарське використання [395, с. 152]; NA зони, які представляють собою території майбутнього росту.

Порядок використання земельних ділянок у відповідних зонах визначається на підставі зональних планів. Для кожної із зон у плані використання певної території встановлюється порядок використання земельних ділянок, дозволені та заборонені види використання землі у зоні, а також регулюються умови забудови ділянок і містяться деякі обмежувальні положення, екологічні норми і правила, відповідно до яких відшкодовується заподіяна неналежним використанням земельної ділянки шкода.

Необхідно зазначити, що у Франції поширені так звані містобудівні сертифікати, тобто юридичні документи, які зазвичай видаються від імені мера міста і містять встановлені обмеження землекористування для відповідної ділянки, сервітути та ін. Особі, що отримала сертифікат, дається юридична гарантія того, що на період дії цього документа не будуть проведені дії, що змінюють умови використання земельної ділянки [399, с. 160]. Містобудівні сертифікати використовуються не тільки

як факти підтвердження реалізованості намічених будівельних планів, але і як один з документів, що фігурує під час купівлі-продажу земельних ділянок. В останньому випадку вони побічно підтверджують обґрунтованість (або необґрунтованість) запитуваної ціни [400, с. 35–37]. Наявність подібного документу дозволяє певному землевласнику (землекористувачу) чи іншій особі, зацікавленій в придбанні прав на окрему земельну ділянку, планувати свою діяльність по освоєнню відповідної ділянки та заохочує його до швидкого виконання поставлених ним цілей.

Така процедура є дещо подібною до передбаченої Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»: якщо наміри забудовника належать до дозволених видів забудови відповідної території, то орган місцевого самоврядування надає заявнику містобудівні умови і обмеження забудови земельної ділянки, встановлені планом зонування території.

Скандинавська модель зонування земель являє собою певний змішаний варіант Наполеонівської моделі та Британської моделі. У ній поєднується використання засобів державного впливу та управління в галузі планування та зонування земель із діяльністю регіональних та місцевих органів.

На прикладі найбільшої країни цього регіону – Швеції можна побачити, що в ній державні органи (парламент – Riksdag та уряд – Regering) розробляють закони та інші правові акти стосовно регулювання планування та зонування земель [395, с. 243–244].

На регіональному рівні країна поділена на графства (län). Його органи приймають регіональний план, який визначає певне загальне зонування земель і не встановлює точні межі кожної зони. Розробка регіональних планів буває дуже корисною при необхідності розроблення великих проектів державного значення в галузі розвитку транспортної інфраструктури, встановлення меж заповідних територій тощо.

Муніципалітети в Швеції (kommuner) приймають так звані «всеохоплюючі муніципальні плани» (Översiktsplan–ÖP) [395, с. 246]. Цікаво, що до розробки такого плану кожен муніципалітет укладає з урядом угоду, в якій прописується рівень свободи муніципалітету при

розробці такого плану ОР та загальні обмеження по використанню земель певного муніципалітету, що обов'язково повинні бути враховані муніципалітетом [395, с. 247].

Таким чином, в скандинавських країнах дотримуються певного балансу інтересів органів місцевого самоврядування та визначених державою стратегічних напрямків розвитку певних територій.

У свій час принципи побудови радянського земельного права для західних юристів відомий дослідник В. Батлер зазначав, що поняття зонування земель в СРСР мало інше розуміння, ніж в західних країнах¹: більш глобальне і «не обмежувалось поділом міських територій на зони з рекомендованим розвитком або обмеженням такого розвитку» [388, с. 828].

Поняття зонування земель як однієї з головних підстав для диференціації земель в залежності від виду використання набуває все більш широкого розповсюдження і в країнах пострадянського простору.

Так, скажімо, у Республіці Казахстан питання зонування земель врегульовані Земельним кодексом від 20.06.2003 р., відповідно до якого розробляються Проекти (схеми) зонування, які включаються до землеустрою (пп. 1 п. 3 ст. 149) та здійснюються за рахунок відповідного місцевого бюджету (п. 2 ст. 163). Положення про зонування земель інтегровані у багатьох важливих нормах Земельного кодексу Республіки Казахстан. Так, надання земельних ділянок державної власності можливе також лише у випадку, якщо це не суперечить зонуванню земель (п. 4 ст. 43). Класифікатор цільового призначення земель розробляється на основі проектів (схем) зонування земель (п. 2 ст. 8) [109].

За законодавством, наприклад, Республіки Білорусь, зонування територій розглядається як різновид містобудівного планування і відповідно регламентується насамперед містобудівним законодавством.

¹ Натомість, в країнах Західної Європи та Північної Америки термін зонування є «правовим методом контролю за землекористуванням, що застосовується переважно в містах шляхом поділу земель на зонувальні квартали, для кожного з яких визначені юридичні умови придбання та використання земельних ділянок» [387]. Зонування земель є одним з елементів законодавства про планування територій.

Деякі західні дослідники виділяють зонування як «муніципальне майнове право», тобто право, що впливає з функцій органу місцевого самоврядування по захисту спільних інтересів всіх членів територіальної громади [393, с. 57].

Закон Білорусії «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Білорусь» від 05.07.2004 р. у ст. 1 визначає зонування територій як виділення при містобудівному плануванні територіальних зон певного функціонального призначення із встановленим регламентом містобудівного розвитку та використання території.

Зонуванню територій присвячено окрему главу 8 Закону. Зокрема його ст. 48 передбачає, що містобудівне зонування здійснюється для визначення видів та параметрів містобудівного використання та забудови територій. У планах зонування виділяються територіальні зони, дані про них та про їх містобудівні регламенти виключаються до затвердженої частини містобудівного проекту загального планування та підлягають реєстрації у державному містобудівному кадастрі [228].

З даного закону випливає, що містобудівне зонування проводиться за ознакою функціонального використання територій. У складі кожної зони можуть знаходитися земельні ділянки різного цільового призначення, які можуть бути віднесені до різних видів земель, зазначених у ст. 102 Кодексу про землю. Основна проблема, яка при цьому виникає, полягає в правильному співвідношенні цільового призначення земельних ділянок та призначення функціональних зон, які виділяються на території населеного пункту.

У Російській Федерації питання зонування земель врегульовано дуже детально. Зокрема, Містобудівний кодекс РФ від 29.12.2004 р. відводить зонуванню значну роль у регулюванні відносин у сфері містобудування. Цьому питанню присвячена спеціальна глава 4 Кодексу. Згідно із Кодексом, «забезпечення сталого розвитку територій на основі територіального планування та містобудівного зонування є одним із принципів містобудівної діяльності».

Крім того, у відповідності до статті 7 Земельного кодексу Російської Федерації, «правовий режим земель визначається ... у відповідності до зонування територій, загальні принципи і порядок проведення якого встановлюються федеральними законами і вимогами спеціальних федеральних законів» [146, с. 48].

Натомість, законодавство про землеустрій не приділяє значної уваги зонуванию земель. Федеральний закон РФ «Про землеустрій» від 18.06.2001 р. [221] містить лише загальні правила щодо відображення даних зонування в одному з різновидів землевпорядної документації – тематичних картах та атласах стану і використання земель.

Також необхідно звернути увагу, що відповідно до ст. 30 Містобудівного кодексу, основним правовим інструментом зонування є правила землекористування та забудови, що включають у себе, зокрема, карту містобудівного зонування та містобудівні регламенти [61]. В результаті містобудівного зонування територій поселень встановлюються територіальні зони, для кожної з яких правилами землекористування і забудови встановлюються містобудівні регламенти. Вони входять невід’ємною складовою частиною в правила землекористування і забудови.

Підсумовуючи огляд зарубіжного досвіду, зазначимо, що в зарубіжних державах накопичений різний досвід правового регулювання зонування земель обумовлений відповідними державними особливостями. Разом з тим можна виділити загальні ознаки інституту зонування: 1) являє собою інструмент планування і управління розвитку територій; 2) регламентує порядок використання, в першу чергу, забудову земельних ділянок; 3) встановлює обмеження щодо характеру використання земельних ділянок; 4) використовує принцип, «що не заборонено, те дозволено», 5) має загальнодозвільний характер із введенням окремих обмежень.

Крім того, необхідно зазначити, що в Україні поєднуються деякі особливості двох основних типів цих систем – північноамериканської та західноєвропейської. Зокрема, елементи північноамериканської схеми в частині зонування всієї території населеного пункту за видами дозволеного використання земельної ділянки. Такий підхід стосовно українських умов необхідний і виправданий за двома підставами. По-перше, він дозволяє вводити зонування земель у межах населених пунктів не фрагментарно, а як систему регулювання. По-друге, досягається мінімально необхідний ступінь гарантій щодо перспектив використання нерухомості та не спричинення шкоди її власникам (користувачам). Запропонована схема

містить в собі елементи західноєвропейської типологічної схеми в тій її частині, яка стосується можливості введення в діючий план зонування території граничних параметрів змін в об'єктах будівництва.

Іншими словами, те, що закріплено у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності», не є в чистому вигляді ні північноамериканською, ні західноєвропейською моделлю. Український варіант моделі пристосований до вітчизняних особливостей і який може специфікуватися, розвиватися в залежності від конкретних умов і обставин окремих населених пунктів.

Оскільки внаслідок економічної ситуації, яка нині склалася в Україні, пряме застосування іноземної практики зонування земель вбачається нерозумним та надто непрактичним. Як і в інших країнах, зонування земель в Україні має відображати свою політичну історію, культуру, а також відповідати потребам економіки держави, які не обов'язково співпадатимуть з потребами, скажімо, Німеччини або США. Україна має прийняти власні закони у сфері зонування земель у межах населених пунктів, які відображатимуть національні інтереси держави. Розробка законодавства має проводитися у світлі визнання того факту, що Україна на багато років відстає від впровадження прийнятих у західних країнах норм зонування земель.

У зв'язку з цим в даний час ведуться численні дискусії, присвячені пошуку законодавчих рішень, спрямованих на якісні зміни раніше сформованих способів визначення правового режиму земельних ділянок, їх адаптації до сучасних умов. Тому для внесення змін до законодавства України необхідно увібрати найкращі законодавчі практики регулювання використання земель за допомогою засобів планування та зонування земель в закордонних країнах.

Так, зокрема, з врахуванням належності України до країн континентальної системи права з пандектним принципом побудови нормативних актів досвід країн Німецької моделі, які використовують аналогічну правову систему, може бути дуже корисним. Йдеться, зокрема, про впровадження багаторівневої система планування та зонування земель, а також застосування так званого «принципу зустрічної течії».

Ефективною видається, запроваджена в США практика фінансового стимулювання раціонального землекористування за допомогою субсидій чи цільових державних програм, що виглядає більш дієвою, аніж запроваджена в Україні система обмежень і заборон. Крім того, доцільним є видання певного стандартизованого взірцевого документу із зонування земель на кшталт Стандартного Акту Зонування, що діє в США, наприклад, Закону України «Про зонування земель у межах населених пунктів», який визначить структуру плану зонування території, перелік функціональних зон та обмежень по використанню земель в межах цих зон, тощо.

З огляду на необхідність сталого розвитку територій дуже важливим є запровадження певних гарантій з боку держави та місцевих органів влади щодо того, що встановлені обмеження по використанню певних територій не будуть змінюватись чи доповнюватись. Корисним уявляється використання французької практики видачі так званих містобудівних сертифікатів.

З огляду на все вищенаведене, не зайвим для України було б запровадження певних європейських принципів побудови місцевого планування та приведення українського законодавства у відповідність до норм, що використовуються у розвинених країнах стосовно зонування земель у межах населених пунктів.

Розділ 2

Правовідносини у сфері зонування земель у межах населених пунктів

Правовідносини щодо зонування земель у межах населених пунктів характеризуються специфічністю за своєю юридичною природою. Їх можна розглядати у вузькому та у широкому розумінні. У вузькому розумінні відповідні правовідносини, як і будь-які інші суспільні відносини врегульовані нормами права, мають свою структуру, елементами якої виступають підстави та порядок їх виникнення, зміни та припинення, суб'єкти, об'єкти та зміст таких правовідносин. Проте особливість даних правовідносин, у широкому розумінні, полягає в тому, що вони охоплюють і окремі аспекти, які стосуються зонування земель у межах населених пунктів, що розглядаються в якості специфічної форми планування їх використання та охорони, функції державного управління, способу деталізації основного цільового призначення земель.

Відомо, що правовідносини у власному (вузькому) розумінні включають наступні елементи: об'єкт, суб'єкт, зміст. В межах даного дослідження уявляється більш доцільним розглянути особливості саме суб'єктного і об'єктного складу цих правовідносин.

2.1. Особливості суб'єктно-об'єктного складу правовідносин щодо зонування земель

2.1.1. Суб'єкти правовідносин щодо зонування земель

У кожній галузі права, в тому числі і в земельній, правовідносини являють собою суспільні відносини, врегульовані нормами права. Під земельними правовідносинами в галузі містобудування можна розуміти суспільні відносини, врегульовані нормами земельного, містобудівного, екологічного та іншого законодавства, які виникають, складаються і припиняються з приводу використання земель в межах населених пунктів, поділених на функціональні зони для містобудівної діяльності.

Обов'язковим елементом у складі цих відносин виступають відносини в сфері зонування земель у межах населених пунктів. Вони є особливі за своєю юридичною природою. Такі особливості обумовлені специфікою як об'єкта зазначених правовідносин, так і їх суб'єктів. Аналіз суб'єктів у зазначеній сфері уявляється необхідним, оскільки це пов'язано з удосконаленням використання земель в межах населених пунктів, зважаючи на специфіку умов ринкового господарювання.

Законодавство України, на жаль, не визначає суб'єктного складу правовідносин щодо зонування земель у межах населених пунктів. Отже, для вирішення цього питання слід виходити із загальнотеоретичного визначення суб'єктів у галузі земельного права.

З юридичної точки зору суб'єкт права розуміється як особа, яка бере участь у конкретних правовідносинах. Загальнотеоретична доктрина в якості суб'єкта права зазвичай визнає індивідів або організації, які на основі юридичних норм можуть брати участь у правовідносинах, тобто виступати носіями суб'єктивних прав та обов'язків [214, с. 355].

Більшість вчених-правознавців під суб'єктом права розуміють учасників правовідносин, які мають суб'єктивні права і юридичні обов'язки. Для того, щоб бути суб'єктом права, організація чи індивід повинні володіти правосуб'єктністю [94, с. 192].

На думку Р. Й. Халфіної, «суб'єкт права» – поняття більш ширше, певною мірою відмінне від поняття «суб'єкт правовідносин» [364, с. 115–116]. «Суб'єкт права» – це особа, яка володіє правосуб'єктністю, тобто особа, потенційно здатна бути учасником правовідносин, а суб'єкт правовідносин – це реальний учасник даних правових відносин [29, с. 32–36]. Отже, суб'єкт правовідносин – це учасник конкретних правовідносин, а суб'єкт права – це особа, що не є учасником правовідносин, але при наявності певних умов може ним стати.

Суб'єктом правовідносин іноді вважають такого суб'єкта суспільного життя, який здатний виступати учасником правовідносин як носій юридичних прав і обов'язків [95, с. 338].

Отже, слід визнати, що суб'єкт правовідносин – це індивідуально визначений суб'єкт права, який реалізує свою правосуб'єктність у частині

реалізації конкретних прав і свобод та обов'язків у конкретних правовідносинах. Водночас слід мати на увазі, що не будь-який суб'єкт права є суб'єктом того чи іншого конкретного правовідношення. Поняття «суб'єкт права» є загальним і первинним, а поняття «суб'єкт правовідносин» – є конкретним і вторинним. Можна стверджувати, що трансформація суб'єкта права в учасника правовідносин пов'язана з процесом перетворення можливого в дійсне, перетворення наявності об'єктивного права в реальну поведінку, тобто в право суб'єктивне.

Суб'єктом будь-яких правовідносин, у тому числі правовідносин у сфері зонування земель у межах населених пунктів, можуть виступати особи, що відповідають законодавчо закріпленим вимогам. До них відносяться особи, які земельним законодавством наділені визначеними земельними правами та щодо яких встановлені відповідні земельні обов'язки. При цьому зміст та обсяг вказаних прав та обов'язків має бути достатнім для участі особи у правовідносинах з приводу зонування земель у межах населеного пункту.

Зокрема, проект Закону України «Про зонування земель» організацію проведення зонування земель покладає на Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласну (районну) державні адміністрації та сільські, селищні, міські ради. І зазначає, що названі органи приймають і оприлюднюють рішення про проведення зонування земель; визначають завдання на виконання робіт із зонування земель і укладають договір про розроблення проекту землеустрою щодо зонування земель; погоджують проект землеустрою щодо зонування земель; організовують громадські слухання проектів землеустрою щодо зонування земель; затверджують і оприлюднюють рішення про затвердження проекту землеустрою щодо зонування земель [299].

На основі системного аналізу положень Земельного кодексу України [102], законів України «Про місцеве самоврядування» [302], «Про регулювання містобудівної діяльності» [310], «Про основи містобудування» [304], можна виокремити наступних суб'єктів правовідносин щодо зонування земель у межах населених пунктів: центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів

та його територіальні органи, інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи, Ради Автономної Республіки Крим, обласні (районні) державні адміністрації, Київська та Севастопольська міські ради, сільські, селищні, міські ради, районні та обласні ради, юридичні особи та фізичні особи.

Отже, у відносинах, що досліджуються, систему суб'єктів у сфері зонування земель у межах населених пунктів можна представити у вигляді таких традиційних груп як: а) органи загальної компетенції із забезпечення використання земельних ділянок відповідно до зонування земель; б) спеціально уповноважені органи із забезпечення використання земельних ділянок відповідно до зонування земель. Кожна із цих груп охоплює певне коло суб'єктів із визначеною компетенцією.

До системи органів загальної компетенції треба віднести: Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Раду Міністрів Автономної республіки Крим та місцеві державні адміністрації (обласну, районну, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації). До органів місцевого самоврядування Верховну Раду Автономної Республіки Крим; обласні ради, Київську і Севастопольську міські ради; районні ради; сільські, селищні, міські ради.

До складу спеціально уповноважених органів відносяться Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство культури України, Міністерство оборони України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та ін. Окрім того, відповідними повноваженнями наділені окремі центральні органи виконавчої влади, зокрема державні агентства, служби та інспекції.

На місцевому рівні (наприклад, у містах) такими органами виступають Державне агентство земельних ресурсів (нині – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру¹); постійна комісія міської ради з питань містобудування, архітектури та земельних відносин; Департамент містобудування, архітектури та земельних відносин

¹ Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442.

міської ради; Департамент будівництва та шляхового господарства міської ради; управління містобудування та архітектури Департаменту містобудування, архітектури та земельних відносин міської ради, управління земельних відносин Департаменту містобудування, архітектури та земельних відносин міської ради, інспекція державного архітектурно-будівельного контролю Департаменту містобудування, архітектури та земельних відносин міської ради, управління з будівництва, ремонту та реконструкції Департаменту будівництва та шляхового господарства міської ради, відділ видачі технічних умов, управління містобудування та архітектури обласної державної адміністрації, управління соціально-економічного розвитку, планування та обліку Департаменту економіки та комунального майна, інші уповноважені органи місцевого самоврядування та виконавчої влади.

На рівні сіл, селищ до складу суб'єктів у сфері зонування земель у межах населених пунктів відносяться постійні комісії сільської, селищної ради, відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної ради.

Крім наведеної класифікації всіх суб'єктів у сфері зонування земель у межах населених пунктів, можна розділити на дві категорії. До першої входять суб'єкти, які безпосередньо здійснюють заходи у сфері зонування земель або мають певні повноваження у зазначеній сфері. До другої категорії буде доцільним віднести суб'єктів правовідносин, які використовують результати проведення заходів із зонування земель. Основними критеріями зазначеної класифікації є рівень базових відносин, у рамках яких визначаються суб'єкти; їхня правосуб'єктність і компетенція у сфері зонування земель. Таким чином, до першої категорії входять наступні суб'єкти: органи державної влади, органи місцевого самоврядування та юридичні і фізичні особи. До другої категорії відносяться власники та користувачі земельних ділянок.

У свою чергу, суб'єктів першої категорії можна класифікувати відповідно на дві групи: на основних та допоміжних. Так, до першої групи відносяться юридичні та фізичні особи, орган з питань містобудування та архітектури, який створюється у складі виконавчого комітету ради. До

складу допоміжних суб'єктів входять органи державної влади та місцевого самоврядування, центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, Держземагенства та ін.

Суб'єктів зонування земель у межах населених пунктів також можна поділити в залежності від стадії (проектування, затвердження, реалізації, контролю), на якій вони реалізують свої повноваження. Органи на різних стадіях виступають у різних якостях і з певним набором повноважень. Проте необхідно відмітити, що на законодавчому рівні повноваження зазначених органів прописані досить загально. Вони більш детально передбачені в місцевих актах, положеннях про відповідні органи.

Зокрема, на стадії проектування такими суб'єктами виступають: державні проектні інститути «УкрНДІпроцивільсільбуд», «Діпромiсто», «НДПi мiстобудування»; центральний орган виконавчої влади; сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; міський, сільський, селищний голова; департамент містобудування, архітектури і земельних відносин, фізичні та юридичні особи та інші органи місцевого самоврядування.

На стадії затвердження плану зонування території суб'єктами зонування земель у межах населених пунктів виступають сільські, селищні, міські ради, виконавчий комітет відповідної ради, департамент містобудування, архітектури і земельних відносин та ін.

На стадії реалізації зонування земель необхідно виділити наступних суб'єктів: сільські, селищні, міські ради; виконавчий комітет ради; органи виконкому (включаючи органи санітарно-епідеміологічного, пожежного нагляду, органи охорони культурної та історичної спадщини та інші), а також державні органи охорони навколишнього природного середовища; департамент містобудування, архітектури і земельних відносин; фізичні особи та юридичні особи. Інші учасники містобудівної діяльності, включаючи органи, організації, підприємства, установи, здійснюють компетенцію у сфері містобудування на підставі затверджених Положень про них, відповідно до плану зонування території і чинного законодавства.

На стадії контролю реалізують свою компетенцію наступні суб'єкти – сільські, селищні, міські ради; їх виконавчі органи; департамент

містобудування, архітектури і земельних відносин ради; територіальний орган Державної архітектурно-будівельної інспекції України та ін.

Необхідно зазначити, що на практиці існує безліч проблем, пов'язаних з неефективністю функціонування та координації зазначених органів. Зокрема, саме неефективність роботи органів містобудування та архітектури державного, обласного, районного, міського рівнів і проектних державних інституцій на тлі повної відсутності коштів місцевих бюджетів на розробку містобудівної документації вимагає кардинальних змін у системі планування розвитку територій.

На сьогодні лише три державних проектних інститути «УкрНДІпроцивільсільбуд», «Діпромісто», «НДПІ містобудування» мають право розробляти містобудівну документацію регіонального та місцевого рівнів. Вони, будучи підпорядкованими Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, фактично займають монопольне положення в підготовці містобудівної документації в межах країни (ще із радянських часів). При цьому вихідні дані, на підставі яких розробляються планувальні документи, надають цим проектним організаціям структурні підрозділи місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування (які виступають замовниками генерального плану, плану зонування території). Фактично зазначені установи виконують функції статистів, програмістів та художників, трансформуючи в аналітичних та графічних матеріалах абстрактні положення нормативних законодавчих актів, не маючи актуалізованої картографічної підоснови, плану земельно-господарського устрою населеного пункту та реальних розрахунків системи виробництва, витрат, споживання.

Для вдосконалення системи планування територій бажано було б змінити підходи в галузі містобудування, здійснити перехід від галузевого до територіального принципу планування, застосувати світовий проектний досвід розробки містобудівної документації на базі нової територіальної моделі економічних прогнозів та розрахунків, що дасть змогу подолати диспропорції управління¹.

¹ У рамках пілотного проекту пропонувалося створити комунальні організації – агенції розвитку територій областей, а потім об'єднати проектні інститути, органи

Законодавець обрав шлях створення в складі виконавчих комітетів сільської, селищної, міської ради органів містобудування і архітектури. Так, Прикінцеві положення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачають внесення змін до цілої низки законодавчих актів, зокрема до ст. 12 Закону України «Про основи містобудування». Даною нормою тепер передбачається можливість створення сільськими, селищними та міськими радами у складі виконавчих комітетів ради органів з питань містобудування та архітектури. При цьому жодним законодавчим актом не визначені повноваження та компетенції таких органів. Разом з тим передача на місцевий рівень питань розробки планувальної документації населених пунктів та механізмів державного регулювання розвитку міських поселень вже здійснюється. Уявляється, що даний орган має, по-перше, вирішувати проблеми забудови земельних ділянок; по-друге, сприяти спрощенню процедури надання замовникам вичерпної інформації щодо земельних ділянок усіх категорій за цільовим призначенням; по-третє, забезпечувати оформлення документації щодо умов, обмежень і можливостей забудови й використання територій населеного пункту. Крім того, даний орган повинен проводити державний контроль за дотриманням не тільки вимог містобудівної документації при містобудівному плануванні розвитку населених пунктів, зокрема, при їх забудові, а також державних містобудівних нормативів і правил при використанні і охороні земель в поселеннях, а також здійсненні всіх видів містобудівної діяльності; а і встановленого порядку використання земельних ділянок з особливим режимом містобудівної діяльності, запобіганням самовільного будівництва, знесення будівель і споруд, наданням земельних ділянок в населених пунктах відповідно до їх цільового призначення і містобудівними вимогами, здійсненням робіт з будівництва та реконструкції об'єктів нерухомості відповідно до вимог, встановлених дозвільними документами.

містобудування та архітектури, а також землевпорядні органи обласних, районних та міських державних адміністрацій у державні регіональні агенції планування територій. Це дало б змогу фактично зосередити в одному адміністративному полі управління процесами просторового розвитку регіонів України, їх координацію та контроль [57, с. 97]. Однак даний проект, на жаль, не знайшов підтримки.

Проте не зрозуміло, як дане нововведення може бути реалізовано, наприклад, сільськими радами. Адже фактично чинним законом вимагається створення у виконкомах сільських рад нового органу, де мають працювати професійні кадри. Але можливість реалізації цього законодавчого положення дещо сумнівна. Адже із близько 11 тисяч сільських та селищних рад понад половина має населення до 1000 осіб. У більшості з них відсутня посада архітектора і не створений виконком. Фінансові можливості цих рад не спроможні забезпечити виконання відповідного положення.

Важливою проблемою, що має велике практичне значення, виступає законодавче регулювання меж здійснення органами місцевого самоврядування функції зонування земель у межах населених пунктів. Мова йде про те, що, виходячи з положень чинного законодавства, рішення багатьох питань, пов'язаних з розробкою і реалізацією плану зонування території, фактично перебуває у віданні органів місцевого самоврядування. При цьому законодавство майже не містить загальних правових вимог в зазначеній сфері. Воно недостатньо регламентує питання змісту та меж регулювання плану зонування території, передбачаючи лише окремі положення, які повинні враховуватися органами місцевого самоврядування при прийнятті відповідних локальних нормативно-правових актів.

Іншими словами, зміст планів зонування території, а також містобудівних регламентів, які входять до їх складу, може зробити істотний вплив на права та обов'язки суб'єктів прав на земельні ділянки. У таких умовах відсутність належного законодавчого регулювання діяльності органів місцевого самоврядування щодо розробки планів зонування території населених пунктів може призвести, зокрема, до порушення або необґрунтованого обмеження земельних прав суб'єктів, наприклад, в разі включення органами місцевого самоврядування в план зонування території «жорстких» умов використання земельних ділянок та розташованих в їх межах інших об'єктів нерухомості.

На підставі викладеного, вважаємо, що з метою запобігання довільного обмеження прав землевласників, землекористувачів та орендарів земельних ділянок, законодавством мають бути більш повно

врегульовані суспільні відносини щодо розробки та реалізації органами місцевого самоврядування плану зонування території. Це може бути забезпечено шляхом закріплення вичерпного переліку видів можливих обмежень на використання земельних ділянок для здійснення містобудівної діяльності, мінімальної кількості видів дозволеного використання, що встановлюються в межах різних видів функціональних зон, введення інших положень, що дозволятимуть певною мірою гарантувати реалізацію земельних прав суб'єктами.

Слід також мати на увазі, що суб'єктами зонування земель у межах населених пунктів виступають юридичні та фізичні особи, питома вага яких найбільша. Саме вони реалізують та користуються результатами зонування земель. Отже, органи місцевого самоврядування повинні обов'язково враховувати державні, громадські і приватні інтереси під час планування, забудови та іншого використання земель в межах населених пунктів. Вони також мають активно залучати громадськість в процес розроблення, погодження, затвердження та реалізації проектних рішень. Адже, один з важливих елементів реалізації права громадян на сприятливе середовище життєдіяльності – це участь громадян та їх об'єднань в управлінні використанням та охороною земель поселень, в тому числі в сфері планування.

Варто звернути також увагу на те, що одна з найважливіших характеристик зонування земель у межах населених пунктів – це доступ громадськості до відповідної інформації. Громадськість має залучатися до процесу зонування земель на початковому етапі прийняття рішення про впровадження зонування в певному населеному пункті. Необхідно повідомити громадськість про рішення міста та надати громадянам можливість брати участь у нарадах. Один із варіантів забезпечення участі громадськості – це створення спеціальної робочої групи. Вона має складатися з представників влади міста, зокрема, посадовців, що безпосередньо проводимуть зонування земель, та з основних учасників у сфері містобудування: приватних архітекторів, власників об'єктів нерухомості, банків, будівельників та ін. Правовою підставою для такого

висновку виступають законодавчі положення, які вимагають від органів влади тісно співпрацювати з представниками громадськості.

Важливо підкреслити, що чинний Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» практично повністю усунув громадськість від впливу на планування та забудову земельних ділянок в межах населених пунктів, а особливо на вирішення питання щодо розміщення певного будівництва на території поселення чи в безпосередній близькості до нього. Фактично вилучено зі сфери обговорення на громадських слуханнях¹ такого важливого питання, як містобудівного обґрунтування розміщення об'єктів містобудування. При буквальному тлумаченні цієї норми виходить, що тепер предметом громадських слухань не виступатиме будівництво окремих конкретних об'єктів. Лишається сподіватись, що подібне будівництво можна буде розглянути у межах генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій, детальних планів територій.

Слід зазначити, що новий Закон вже не передбачає можливості судового розгляду конфлікту, на відміну від положень ст. 30-6 Закону України «Про планування і забудову територій» [307], який втратив чинність. За новим Законом остаточним є рішення органу місцевого самоврядування. А отже фактично виключена ще одна із гарантій врахування інтересів громадськості.

Крім того, необхідно звернути увагу ще на одну проблему у сфері зонування земель у межах населених пунктів, тісно пов'язану з розвитком земельних відносин. Вона полягає в тому, що розробка плану зонування території в обов'язковому порядку повинна проходити публічні слухання. Однак правове значення результатів таких громадських слухань, на жаль, не встановлене. З одного боку, рекомендаційний характер процедури громадських слухань виправданий. З іншого – відсутність юридичної обов'язковості рішень громадськості для органів публічної влади з питань регулювання землекористування та забудови спричиняє зниження

¹ На сьогодні законодавчо закріпленого визначення громадських слухань немає. Натомість раніше діючий Закон України «Про планування і забудову територій» від 20.04.2000 р. містив відповідне визначення (громадські слухання – це форма громадського обговорення проекту містобудівної документації, місцевих правил забудови).

активності населення у вирішенні цих питань у правових формах і викликає стихійне невдоволення громадян. Виходячи з того, що органи публічної влади існують для обслуговування інтересів населення, тобто територіальної громади, а не навпаки, необхідно виявити критерії обов'язковості результатів громадських слухань для органів публічної влади, якими слід керуватися при отриманні результатів таких слухань із земельних, екологічних і містобудівних питань.

У силу того, що в ході зонування земель зачіпаються права і встановлюються обов'язки невизначеного кола осіб, процедура його здійснення повинна містити механізми захисту прав суб'єктів, чий права можуть бути обмежені при проведенні зонування. У зв'язку з цим, пропонується встановити гарантії врахування інтересів громадян з питань, пов'язаних із затвердженням і реалізацією плану зонування території та обговорюваних на громадських слуханнях. Наприклад, пропонується встановити, що конкретні положення розглянутих на громадських слуханнях містобудівної документації не можуть бути затверджені, якщо певний відсоток громадян висловили незгоду з відповідними положеннями.

Водночас у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено щонайменше дві прогресивні новели щодо забезпечення доступності громадян до містобудівної документації, зокрема, генеральних планів та планів зонування територій. По-перше, передбачено обов'язок органів місцевого самоврядування їх оприлюднювати шляхом розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування та в місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу. По-друге, встановлений поділ генерального плану на дві частини: відкриту – для громадськості та втаємничену. І хоча ухвалення нових, більш прогресивних законів є важливим, проте це не виступає гарантією їх автоматичної реалізації.

Таким чином, можемо констатувати, що норми Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» не вирішують належним чином проблеми доступності для громадськості генеральних планів, зокрема, міських населених пунктів України та планів зонування території.

Викладене дає можливість зробити висновок про необхідність розроблення і прийняття спеціального Закону України «Про участь громадян та їх об'єднань у прийнятті рішень у сфері містобудівної діяльності». У законі слід врегулювати чіткий порядок участі населення в прийнятті рішень в галузі містобудування, зокрема передбачити норми: про форму проведення громадських слухань; про оформлення проведення громадських слухань; про критерії врахування думки населення при проведенні громадських слухань; про критерії визначення громадських слухань такими, що відбулися; про встановлення кворуму для прийняття рішення щодо проектів генеральних планів та планів зонування території, в тому числі щодо внесення до них змін, тощо.

Видається очевидною необхідність посилення ролі органів місцевого самоврядування, як специфічних суб'єктів зонування земель в регулюванні відносин у сфері зонування земель у межах населених пунктів. Можливо було б доцільно підтримати законодавця у бажанні створення сільськими, селищними та міськими радами у складі виконавчих комітетів ради органів з питань містобудування та архітектури. Але це актуалізує питання щодо якнайшвидшого закріплення повноважень та компетенції таких органів. До того ж слід зазначити, що місцеве самоврядування здійснюється не в інтересах держави, обласної чи районної адміністрації, а саме в інтересах конкретних громадян – членів територіальної громади, які проживають на конкретній території. Громада повинна отримати не декларативну, а реальну можливість вирішувати питання місцевого значення.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що дослідження системи органів щодо забезпечення використання земельних ділянок відповідно до зонування земель у межах населених пунктів дає підстави дійти до наступних висновків. У сучасних умовах розвитку земельних відносин вже склалася система органів, яка здатна забезпечити використання земельних ділянок відповідно до зонування земель. Проте на сьогодні існує необхідність у закріпленні на законодавчому рівні компетенції зазначених органів саме у сфері зонування земель у межах населених пунктів, оскільки вона прописана досить поверхово і розпорошена по різних нормативних актах для того, щоб врегулювати всі

процедурні питання, пов'язані із зонуванням земель у межах населених пунктів. Можливо було б доцільним врегулювати зазначені питання у Містобудівному кодексі України, як це зроблено у Російській Федерації [61], де міститься окрема глава, присвячена компетенції органів у сфері містобудівної діяльності.

2.1.2. Об'єкти правовідносин щодо зонування земель

Ефективність правового регулювання, забезпечення правопорядку і законності у земельних відносинах залежить від того, як чітко у законодавстві сформульовані поняття і наскільки детально розкриваються їх юридичні ознаки. Чіткі визначення поняття категорій дозволяють уникати колізій, суперечностей, прогалин у земельному законодавстві. А це безпосередньо впливає на ефективність правозастосування у сфері регулювання земельних правовідносин. У зв'язку з цим виникає потреба в з'ясуванні понять «земля», «територія», оскільки вони вживаються для позначення об'єкта зонування в межах населених пунктів.

Під терміном «об'єкт» у філософії розуміється те, що протистоїть суб'єктові в його предметно-практичній і пізнавальній діяльності. Об'єкт правовідносини в юриспруденції – матеріальні або не матеріальні блага, задля одержання, передачі або використання яких виникають права і обов'язки учасників правовідносин [96, с. 343].

Щодо об'єкта правовідносин у загальнотеоретичній літературі існують різні погляди. Більшість вчених сходиться на тому, що у всіх правовідносинах повинен бути власний об'єкт. В юридичній літературі свого часу були запропоновані різні точки зору щодо об'єкта правовідносин. У загальній теорії права об'єктами правовідносин традиційно визнаються матеріальні й нематеріальні блага, з приводу яких складаються правовідносини [4, с. 99], [348, с. 326], [233, с. 237], [95, с. 344]. На думку деяких вчених об'єктом правовідносин є поведінка людини, її дії [317, с. 73]. Інші вчені визнають об'єктом, наприклад, процесуальних правовідносин матеріальні правовідносини, заради яких складаються процесуальні правовідносини [136, с. 109–112]. Р. О. Халфіна

взагалі запропонувала конструкцію, за якою об'єкт взагалі не входить до структури правовідносин. На її думку, до складу правовідносин входять її наступні елементи: учасники правовідносин, права та обов'язки, їх взаємозв'язок; реальна поведінка учасників правовідносин у відповідності з правами та обов'язками [364, с. 214–217].

Проблема у сфері зонування земель у межах населених пунктів зумовлена тим, що вітчизняне законодавство у визначенні об'єкта є непослідовним: у містобудівному законодавстві об'єктом планування та зонування визнається «територія», натомість в земельному та екологічному – «землі». Як правові категорії, поняття: «територія», «земля», «земельна ділянка», «ландшафт» нерівнозначні за змістом, але ж їх не можна ані ототожнювати, ані протиставляти. Основу будь-якої «території» чи «ландшафту» становить «земля» та її персоніфіковані частини – «земельні ділянки».

Для всебічного аналізу особливостей землі як об'єкта зонування необхідно дослідити саме поняття «земля». Земля є поліфункціональним об'єктом. Так, тільки словник російської мови С. І. Ожегова містить сім значень слова земля, серед яких і назва нашої планети, і ґрунт, і поверхня планети, і країна (держава) і територія з угіддями [235, с. 302].

У чинному Земельному кодексі України поняття земля як категорія не визначається. Тому в теорії земельного права, в національній доктрині екологічного і аграрного права поняття «земля», в залежності від контексту, використовується в багатьох розуміннях: 1) як планета, 2) як суходіл, 3) як ґрунти – верхній шар земної поверхні, придатний для життя рослин, 4) як економічна категорія – загальний засіб праці і основний засіб виробництва у сільському господарстві, 5) як територія з угіддями, якою хтось володіє, територія з правовим режимом тощо [206, с. 86]. У межах одного розуміння можуть також існувати різні підходи до наповнення поняття «земля» конкретним змістом. Тому розуміння поняття «земля», використане при визначенні об'єкта зонування, потребує уточнення.

Визначення, наведені у Законі України «Про охорону земель» [305], Державному стандарті 26640-85 «Земля. Терміни і визначення» [112], є досить повними, але вони переважно визначають біологічні й економічні

ознаки землі та її призначення. Але цих ознак недостатньо для об'єктивного розуміння землі в юридичному значенні, а деякі з них потребують суттєвого уточнення, оскільки чинне екологічне і земельне законодавство України передбачає особливості землі у складі довкілля та формування його якості.

Найбільш повне визначення землі наводиться в юридичній літературі. Зокрема, М. В. Шульга вважає, що земля – це найважливіша складова частина навколишнього природного середовища, що є частиною поверхні земної кори, яка є просторовою основою ландшафту розташованої над надрами і яка використовується в якості засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві або місця розташування різних об'єктів [371, с. 16]. Власне визначення землі пропонує А. М. Мірошніченко. На його думку, сьогодні в земельному праві поняття «земля» вживається в розумінні земної поверхні та простору над та під нею на висоту та глибину, необхідну для використання відповідної земельної ділянки за цільовим призначенням (у тому числі її забудови), включаючи ґрунтовий покрив у межах цього простору [199, с. 24]. На окрему увагу заслуговує визначення «землі» надане В. В. Носіком, на думку якого в юридичному значенні земля як об'єкт права власності Українського народу – це розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори, який є основою ландшафту і просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду з урахуванням економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, належить народу на праві абсолютної власності, і складає частину національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави [216, с. 34]. Досить багато уваги тлумаченню та визначенню поняття земля як юридичної категорії в своїх роботах приділяли і інші дослідники [44, с. 35], [218, с. 54], [7, с. 46, 133], [28, с. 58], [371, с. 9–24], [124, с. 11], [115, с. 20–33], [349, с. 11–15], [362, с. 249–254].

Водночас необхідно звернути увагу на визначення «землі» з точки зору її «як основи ландшафту». У літературі не розкривається спеціальна

юридична природа ландшафту як однієї із ознак правового режиму земель і юридичних категорій земля і земельна ділянка.

Характеристика об'єкта зонування потребує акцентування уваги на понятті ландшафту¹ [89, с. 234], [373, с. 21]. ГОСТ 17.8.1.01-86 «Охорона природи. Ландшафти. Терміни та визначення» визначає ландшафт як територіальну систему, що складається із взаємодіючих природних або природних та антропогенних компонентів і комплексів більш низького таксонометричного рангу [242].

За алгоритмом ст. 180 ЗК України та норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» сам по собі ландшафт не може виступати об'єктом зонування. Необхідно зазначити, що «ландшафтність землі» розкриває її екологічну характеристику як природного ресурсу. Ландшафт поряд з територіальністю слід розглядати як одну з юридичних ознак землі. Юридична природа ландшафту полягає в тому, що він є складовою правового режиму земель. Будь-який ландшафт передбачає наявність у своїй основі земель певної площі. А сам термін «ландшафт» є похідним від поняття «земельна ділянка» в широкому розумінні. При чому його необхідно тлумачити через поняття «землі» – органічного компонента екосистеми, не вилученого з довкілля, який тісно взаємодіє з іншими природними об'єктами (водами, лісами, атмосферним повітрям тощо) [89, с. 236].

У суспільній діяльності ландшафт виступає як ресурсовідтворююча й зберігаюча генетичний фонд система, як один з головних об'єктів раціонального використання природних ресурсів і охорони навколишнього середовища [54, с. 333]. Цей факт відображений у низки нормативних актів ЄС, згідно з якими ландшафт розглядається з позиції виконання ним, перш за все, соціально-економічних функцій. У процесі взаємодії суспільства і природи соціально-економічні функції ландшафту визначаються суспільними цілями, виконання яких покладається на ландшафт або в реалізацію яких включається ландшафт. Уявлення про

¹ Згідно з Європейською ландшафтною конвенцією 2000 р. під ландшафтом розуміють територію, як її сприймають люди, характер якої є результатом дії та взаємодії природних та/або людських чинників [83].

соціально-економічні функції ландшафту є ключовими при проектуванні та здійсненні зонування земель [102].

Схоже уявлення щодо встановлення зонуванням ландшафтної організації території сформувалося і серед російських науковців. Характеризуючи концепцію розвитку законодавства Російської Федерації щодо зонування територій, О. М. Козир відмічає, що воно належить до сфери публічно-правового регулювання, завжди має чітко виражений соціальний характер, в тому числі спрямоване на дотримання вимог охорони навколишнього природного середовища, в першу чергу охорони ландшафтів [138, с. 219].

Отже, основу ландшафту складають певні «землі», які можуть бути поділені на «земельні ділянки» з чітко визначеними на місцевості межами та власним правовим режимом. Крім того, «ландшафт» можливо розглядати як певні ознаки поняття «земля». Юридична природа ландшафту в правовому полі України повинна вживатися у розумінні складової правового режиму земель, як ознаки поняття земля, земельна ділянка. Отже, будь-який ландшафт обов'язково передбачає в своїй основі наявність земель, тобто певної їх площі.

Таким чином, з врахуванням проведеного дослідження було б доцільним розглядати землю як земну поверхню з відповідним біогеоценозом, разом з усією рослинністю, лісами, багаторічними насадженнями, водоймами, які знаходяться у визначених на місцевості межах ділянки з характерним для неї ландшафтом.

Поняття ландшафту близьке до визначення території. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови під територією розуміють земельний простір, зайнятий населеним пунктом, на якому поширені певні явища [41, с. 1443]. У чинному ЗК України міститься близько 100 вживань терміну «територія» та пов'язаних з цією категорією понять у різних інтерпретаціях, але не розкривається його сутність і зміст. Безпосередньо природниче (географічне) розуміння території закладене у ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», відповідно до якого територія – частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має

певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси [310]. Аналогічне визначення містилося і раніше діючому Закону України «Про планування і забудову територій» [307].

Певною мірою поняття «території населеного пункту» розкриває Закон України «Про благоустрій населених пунктів», який визначає територію як сукупність земельних ділянок, що використовуються для розміщення об'єктів загального користування: парків, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, 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 [268]. Однак наведене легальне визначення «території» зазвичай не береться до уваги дослідників тому, що містить деякі недоліки.

У законодавстві територія розглядається не тільки в адміністративному значенні, як частина державної території України, а і як природно-антропогенне утворення, що включає в себе не тільки землю, надра, але й інші природні ресурси та є просторовим базисом для здійснення всіх видів людської діяльності. Тому територію населеного пункту можна визначити, як певну систему суміжних земельних ділянок, які пов'язані спільним правовим режимом. З цього приводу А. І. Ріпенко визначає територію як частину землі (земної поверхні) в певних межах (кордонах), що являє собою землі та земельні ділянки «сільськогосподарського» і «несільськогосподарського» призначення, разом з надрами, водами, лісами, повітряним простором, природними і створеними людиною комплексами, умовами, об'єктами та ресурсами, які разом утворюють ландшафт, але, як правило, мають відособлений правовий режим [323, с. 7].

Поняття «територія» в різних галузях юридичної науки набуває специфічного змісту і використовується в багатьох значеннях, а саме: 1) власне територія (від лат. terra – земля, суходіл, земна поверхня; territorium – область) – земельний, сухопутний простір з певними кордонами; або певна частина земної поверхні з визначеними межами (територія міста, парку); 2) простір землі, внутрішніх та прибережних вод з

певними кордонами (територія адміністративно-територіальної одиниці – області, району тощо); 3) частина земної кулі, що знаходиться під суверенітетом держави, яка включає сухопутний, водний, підземний та повітряний простір, а також континентальний шельф (державна територія).

На думку В. І. Андрейцева, територію можна й потрібно розглядати крізь призму матеріальної основи зосередження природно-ресурсної бази – землі, водних, лісових ресурсів, рекреаційних та інших, або як засіб виробництва в аграрному секторі економіки, інших сферах господарювання, або використання природних особливостей ресурсів для задоволення лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших потреб людини й суспільства. У цьому зв'язку посилюється роль земельно-правового та еколого-правового регулювання. Разом із тим, згідно з чинним законодавством України, всі землі – це території з різними правовими режимами, але це лише земна поверхова частина територіального простору, що не охоплює його повітряну частину, континентальний шельф і вільну економічну зону [7, с. 74].

Як зазначає В. М. Єрмоленко, поняття території первісно пов'язане із земною поверхнею і у широкому розумінні генерується як частина земної поверхні у певних просторово-географічних межах. Як наслідок, територія набуває природних ознак просторовості і обмеженості [90, с. 54].

Повертаючись до поняття земель як території, можна навести їх юридичні ознаки. По-перше, землям притаманне державно-територіальне значення в межах кордонів України. Інакше кажучи, саме вони є основою територіальної цілісності, суверенітету і національної безпеки країни. По-друге, землі в межах території України є власністю Українського народу. Іншими словами, як зазначається в літературі, конституційна норма вказує на право Українського народу на всю земельну територію України, обмежену кордонами від інших держав [331, с. 4]. Виходячи з цього конституційного положення, можна стверджувати, що вони становлять територіальну ознаку цілісності держави. По-третє, землі є просторовою базою при адміністративно-територіальному поділі та формуванні відповідних утворень (ст. 173 ЗК України). Слід також підкреслити, що в

межах певної території реалізуються також правомочності державних органів чи органів місцевого самоврядування.

На підставі порівняння наведених аспектів можна стверджувати, що територія, з урахуванням її чинників, категорія значно ширша, ніж земельна ділянка. Територія включає не лише останню, а й атмосферне повітря над нею, і надра та інші природні ресурси. Разом з тим в основі будь-якої території лежить певна земельна ділянка (ділянки), якій теж притаманні свої особливості.

Безумовно, основою «території» кожного населеного пункту є «земля» чи, вірніше, «землі», однак тут їх «територіальна» ознака домінує над іншими. Це виявляється в тому, що землі в межах населених пунктів переважно розглядаються як певні площі, придатні чи не придатні для забудови та благоустрою, а також як «землі» разом з розташованими на них об'єктами.

Отже, виникнення проблеми у визначенні об'єкта зонування, зумовлено використанням земель в населених пунктах як територіального базису для розміщення житлових, адміністративних, промислових та інших об'єктів. За таких умов поняття «землі» й «територія» стають близькими за своїм змістом. При чому в межах населених пунктів територіальність домінує над іншими юридичними ознаками землі. Це знаходить свій вираз в тому, що землі в межах населених пунктів розглядаються як певна територія, потенційно придатна для забудови та благоустрою [322]. Територія в даному випадку є комплексною інтегрованою категорією, яка охоплює як землі та окремі земельні ділянки, так і розташовану на них нерухомість, елементи благоустрою тощо. Ознака територіальності матеріалізована в однойменному принципі, який використовується для визначення режимності окремих зон і реалізовується в зонуванні земель.

Натомість проект Закону України «Про зонування земель» пропонує дещо новий об'єкт зонування земель. Він визначає, що об'єктом зонування земель є території адміністративно-територіальних утворень: сіл, селищ, міст (в межах населених пунктів та за їх межами) [299]. У той же час Конституція України визначає, що систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні

одиниці (ч. 1 ст. 143), а саме: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (ч. 1 ст. 133). Відповідно, в Україні не існує «адміністративно-територіальних утворень», а також «територій ... сіл, селищ, міст (в межах населених пунктів та за їх межами)», – тому що за межами населених пунктів знаходяться інші адміністративно-територіальні одиниці – райони, області. Аналогічну – термінологічну – проблему має і ЗК України, і Закон України «Про землеустрій», які використовують термін «адміністративно-територіальні утворення». Мабуть, доцільно все ж таки в рамках однієї правової системи мати єдиний термін для позначення одного феномену.

Необхідно зазначити, що зонування земель у межах населених пунктів в сенсі ст. 180 ЗК України сприяє впорядкуванню процесу створення та експлуатації об'єктів нерухомості як взаємопов'язаного комплексу будівель, споруд і земельної ділянки, на якій вони розташовані. Це обумовлює нерозривний зв'язок зонування земель в межах населених пунктів з плануванням і забудовою територій.

З позицій правової природи зонування земель виступає комплексним інститутом земельного права, нормативну основу якого складають норми земельного та містобудівного законодавства. Земельне законодавство й інститут зонування поєднує спільний об'єкт регулятивного впливу – земля (а саме землі в межах населених пунктів), а з містобудівним законодавством даний інститут пов'язаний функціонально.

Загалом, проведене дослідження свідчить, що при здійсненні зонування населених пунктів територію необхідно розглядати в контексті місця життєдіяльності людини, основою якого виступає земельна ділянка з розташованими на ній та під нею природними ресурсами й антропогенними об'єктами. Отже, об'єктом зонування виступають землі в межах населених пунктів – як просторово-операційний базис – забудовані або призначені для здійснення забудови. Ознак ознаки об'єкта зонування землі набувають після затвердження плану зонування території та встановлення для них відповідного дозволеного використання.

Класифікація об'єктів зонування можлива залежно від того, які землі виступають в якості об'єкта: а) землі сільськогосподарського призначення;

б) землі житлової та громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) землі оздоровчого призначення; ґ) землі рекреаційного призначення; д) землі історико-культурного призначення; ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення та ін. Чинна редакція ЗК України допускає знаходження усіх названих категорій земель в межах населених пунктів. Такий підхід законодавця, який замість самостійної категорії земель населених пунктів назвав землі житлової та громадської забудови справедливо критикується в юридичній літературі¹ [199, с. 444].

Крім того, об'єкти зонування земель класифікувати можна в залежності від того, які землі підлягають зонуванню: а) забудовані; б) призначені для забудови.

На сьогодні існує ряд проблем, пов'язаних з впровадженням зонування. Так, як відомо, зонування поширюється на землі в межах населених пунктів, проте на сьогодні не в усіх населених пунктах такі межі встановлені. Важливість значення встановлення меж населеного пункту не викликає жодного сумніву, оскільки вимагає не лише окреслити зовнішні межі території. Наприклад, перенесення меж населеного пункту може виключити або навпаки включити до території населеного пункту певні об'єкти, підприємства території, що, в свою чергу, може вплинути на бюджет населеного пункту. Крім того, в межах конкретних адміністративно-територіальних одиницях здійснюють свої повноваження відповідні компетентні органи, наприклад, органи місцевого

¹ Наприклад, динаміка структури земельного фонду міста Києва орієнтовно поділяється так: землі сільськогосподарського призначення – 3,0 %; землі житлової та громадської забудови – 32,5 %; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення – 9,4 %; землі оздоровчого призначення – 0,3 %; землі рекреаційного призначення – 39,0 %; землі історико-культурного призначення – 0,7 %; землі водного фонду – 7,9 %; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення – 7,2 % [313]. Динаміка структури земельного фонду міста Чернівців поділяється на: землі житлової та громадської забудови – 64 %, землі сільськогосподарського призначення – 17 %, землі промисловості – 9 %, землі рекреаційного та природоохоронного призначення – 5 %, землі загального користування – 3 %, землі комерційного призначення – 2 % [340]. Тобто з наведених даних вбачається, що чисельність земель житлової та громадської забудови є однією з найбільших.

самоврядування у місті, селищі або селі. Об'єктом встановлення меж виступає територія населеного пункту, що формується із земель всіх без винятку землеволодінь і землекористувань. До її складу входять землі всіх категорій незалежно від їх цільового використання.

Встановлення меж населених пунктів має велике практичне значення, оскільки зонуванню підлягають лише землі в межах населених пунктів та приміська зона. Саме для цих земель встановлюються функціональні зони, визначаються містобудівні регламенти, тобто діє особливий режим їх використання. Для впровадження зонування для всіх населених пунктів необхідно в обов'язковому порядку встановити межі.

Викладене дає можливість зробити висновок, що найбільш оптимальним поняттям для позначення конструкції зонування необхідно розглядати термін «зонування земель у межах населених пунктів». При цьому, вживання терміна «зонування територій» або «територіальне зонування» розглядається недоцільним з точки зору його практичного застосування. При прийнятті нового Земельного кодексу, наприклад, Російської Федерації від нього відмовилися через його абстрактність, оскільки зонування за своїм характером в принципі може бути лише територіальним [262, с. 9]. Слід погодитись з переконаннями науковців про необхідність критичного ставлення до спроб обов'язкової фіксації певного розуміння того чи іншого терміна, оскільки інколи досить важко довести, що якийсь термін має вживатися лише певним чином. Разом із тим, розглядаючи застосування певної термінології, можна визначити більш або менш усталене застосування якогось терміна у визначеному контексті [200, с. 7].

Використання словосполучення «зонування земель у межах населених пунктів» як уніфікованого для регламентації відносин зонування має неабияке практичне значення у зв'язку з перспективою прийняття спеціального закону в цій сфері. Його прийняття дозволить зафіксувати особливості правового режиму земель усіх категорій, що знаходяться як в межах міст, селищ та сіл, так і в межах приміської зони, у тому числі специфіку планування та зонування цих земельних територій.

2.2. Виникнення, здійснення та припинення правовідносин у сфері зонування земель

Правовідносини у сфері зонування земель, як і будь-які інші суспільні відносини врегульовані нормами права, мають свою структуру, елементами якої вважається підстави виникнення, зміни та припинення, суб'єкти, об'єкти та зміст таких правовідносин.

Виникнення правовідносин у сфері зонування земель у межах населених пунктів здійснюється на підставі правових норм та за наявності певних юридичних фактів. Ці юридичні факти зазвичай називаються підставами.

Правовою основою виникнення зазначених правовідносин (в об'єктивному сенсі) стало прийняття ст. 180 Земельного кодексу України, відповідно до якої зонування земель здійснюється у межах населених пунктів [102]. Подальший розвиток дана норма отримала у зв'язку із прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». З'явився новий вид планувальної документації на місцевому рівні – план зонування територій.

Отже, підставою виникнення правовідносин у сфері зонування земель (в суб'єктивному сенсі) необхідно вважати факт прийняття рішення органами місцевого самоврядування про затвердження плану зонування території. В процедурі складання плану зонування території умовно можна виділити п'ять етапів: перший – прийняття рішення про складання плану, організаційно-правова підготовча робота; другий – вивчення містобудівної ситуації та збирання вихідної інформації для складання плану; третій – зонування земель, результатом якого є карта зонування території; четвертий – формування процедурної та інституційної частин плану, в яких викладається детальний юридично-правовий та організаційний порядок вирішення питань використання і забудови територій окремих функціональних зон; п'ятий – прийняття рішення про затвердження плану зонування території.

Структура, обсяг і зміст плану зонування території можуть істотно відрізнятися в різних населених пунктах, оскільки чинним законодавством

вирішення багатьох питань у цій сфері віднесено до відання саме органів місцевого самоврядування. Аналіз планів зонування території показує, що незважаючи на відмінності в обсягах та змісті, вони включають, два основних блоки положень. Перший з них містить загальні норми, що регулюють порядок землекористування та забудови на території конкретного населеного пункту. Він може включати такі розділи як «загальні положення», «функціональна класифікація територій, типи функціональних зон», «списки дозволених та допустимих видів забудови», «містобудівні умови та обмеження», «характеристика планувальних обмежень» та ін. Значна частина даних розділів, по суті, відтворює діючі норми законодавства.

Другий блок нормативних положень формується у вигляді додатків до планів, або у вигляді статей основного тексту плану, і включає обов'язковий атрибут плану зонування території – документи (схему) зонування території та містобудівні регламенти для функціональних зон. При цьому, як заведено, до складу плану зонування території як їх невід'ємної частини включаються картографічні матеріали, на яких позначаються межі та кодові позначення функціональних зон і підзон, позначаються зони дії обмежень на використання територій. Окрім того у відповідних статтях плану наводиться короткий опис кожної зони (підзони) і встановлюється її містобудівний регламент.

В якості додатків до плану іноді наводяться деякі документи, нормативного або ненормативного характеру (наприклад, додатками до плану може виступати положення про комісії із забудови та землекористування).

До стадії реалізації плану зонування території слід віднести внесення змін до плану, зміна дозволеного використання земельної ділянки, вибір правовласником чи землекористувачем земельної ділянки одного з переважних і супутніх видів дозволеного використання, надання спеціального дозволу на допустимий вид використання земельної ділянки або об'єкта капітального будівництва та надання дозволу на відхилення від граничних параметрів дозволеного будівництва, реконструкції об'єктів капітального будівництва та ін. При цьому рішення приймаються органом

місцевого самоврядування на підставі затвердженого плану зонування території.

Наявність плану зонування території при наданні земельних ділянок виключає необхідність додаткової розробки заявником (інвестором, забудовником і т.д.) будь-якої обґрунтовуючої документації (наприклад, передпроектної). Можливі види і параметри використання останнього вже відомі (оскільки встановлено план зонування території) на момент звернення зацікавленої особи з клопотанням про надання земельної ділянки. Ця ж обставина дозволяє заявнику, що набуває права на земельну ділянку, заздалегідь визначити, з якою метою він зможе використовувати дану ділянку, і зіставляти таким чином свої інвестиційні наміри з реальними можливостями розвитку нерухомості в тій чи іншій функціональній зоні.

При здійсненні зонування земель у межах населених пунктів відсутня також необхідність у проведенні процедури попереднього погодження місць розміщення об'єктів. Для надання земельної ділянки, у тому числі відразу на довгостроковій або постійній основі, потрібне лише проведення робіт з її формування у відповідності з процедурою, передбаченою законодавством. Таким чином, процедура надання земельних ділянок у населених пунктах, в яких здійснюється зонування земель, значно спрощується.

Особливе значення зонування земель у межах населених пунктів простежується у процесі використання земельних ділянок. Так, власники земельних ділянок, землекористувачі й орендарі земельних ділянок можуть використовувати земельні ділянки й інші об'єкти нерухомості відповідно до будь-якого, передбаченого містобудівним регламентом, виду дозволеного використання. Будь-який вид дозволеного використання з передбачених зонуванням земель видів обирається зазначеними особами самостійно, без додаткових дозволів і процедур погодження. Саме в цьому полягає принципова відмінність правового регулювання використання земельних ділянок в сучасний період. Якщо раніше використання земельної ділянки практично могло здійснюватися зацікавленими особами лише у строгій відповідності із встановленим при наданні ділянки

цільовим призначенням, то нині відповідно до чинного законодавства складається зовсім інша ситуація.

По-перше, при наданні земельної ділянки місцевий орган не повинен вказувати одну конкретну мету його використання (тобто, по суті, визначати своїм рішенням конкретне цільове призначення земельної ділянки). Іншими словами, види (цілі) використання земельної ділянки визначаються планом зонування території, і при наданні ділянок дані цілі можуть лише автоматично відтворюватися в правовстановлюючих документах, за допомогою вказівки на правовий режим функціональної зони, а не конкретної земельної ділянки.

По-друге, зміна виду використання може здійснюватися суб'єктом права на земельну ділянку самостійно, в будь-який час і неодноразово, з одним лише обмеженням – така зміна має здійснюватися лише в межах, що допускається планом зонування території (містобудівним регламентом). І в тому числі з цієї причини вказівка в документах будь-якого конкретного виду дозволеного використання земельної ділянки буде неправомірною з точки зору чинного законодавства. Втручання органів, що здійснюють земельний контроль, можливо лише в тому випадку, якщо при зміні виду використання будуть порушені вимоги містобудівного регламенту, встановленого для даної функціональної зони.

В результаті даних обставин суб'єкт права на земельну ділянку (інвестор, забудовник) розширює свої можливості пристосовувати належну йому нерухомість, включаючи земельну ділянку, під зміни кон'юнктури ринку.

Згідно із законом земельна ділянка підлягає використанню відповідно до встановленого для неї цільовим призначенням (категорією земель) і дозволеним використанням. Проте досить часто виникає намір і навіть необхідність у використанні ділянки іншим способом, причому як в публічних (наприклад, розширення меж населеного пункту), так і в приватних інтересах (наприклад, економічна недоцільність використання земельної ділянки зі складу земель сільськогосподарського призначення). Нерідко публічні та приватні інтереси співпадають: видається, що будівництво, наприклад, заводу на земельній ділянці зі складу земель

сільськогосподарського призначення, довгий час не використовуваний для сільськогосподарського виробництва, в переважній більшості випадків вигідно не тільки власнику такої ділянки, але і органам влади або місцевому населенню.

У таких випадках слід змінити категорію земель та/або дозволене використання земельної ділянки. Так, якщо заплановане використання земельної ділянки допустимо в межах однієї категорії земель, то достатньо змінити дозволене використання земельної ділянки: наприклад, в населеному пункті з «для розміщення офісного центру» на «для розміщення кінотеатру». Якщо ж новий спосіб використання ділянки значною мірою відрізняється від існуючого, потрібно змінити не тільки дозволене використання, але і категорійність земель. Як приклад, вже наводився намір будівництва промислового об'єкту на сільськогосподарських землях: у цій ситуації категорія земель сільськогосподарського призначення і дозволене використання земельної ділянки «для сільськогосподарського виробництва» змінюється на категорію земель промисловості і дозволене використання «для розміщення заводу з виробництва металоконструкцій». Можлива також зміна категорії земель, але при цьому дозволене використання залишається попереднім і не суперечить новій категорії. Це часто відбувається при переведенні земель або земельних ділянок у категорію земель житлової та громадської забудови.

Розглянемо більш детально ситуацію при зміні дозволеного використання земельних ділянок без переведення їх в іншу категорію. Для цілей визначення правових основ зміни дозволеного використання земельних ділянок об'єднаємо їх умовно у дві групи: а) земельні ділянки, для яких дозволене використання встановлюється і змінюється в межах містобудівних регламентів, тобто в плані зонування території; б) земельні ділянки, на які містобудівний регламент не поширюється або для них не встановлюється.

Більш цікавим видається перший варіант, в якому зосереджені земельні ділянки, для яких дозволене використання встановлюється і змінюється в межах містобудівних регламентів. Одна із складових частин

плану зонування території – містобудівні регламенти, в яких встановлюються види дозволеного використання земельних ділянок і об'єктів капітального будівництва.

Так, переважний і супутній вид використання території – обираються власниками (користувачами) земельних ділянок і об'єктів капітального будівництва, самостійно без додаткових дозволів та погоджень. У плані зонування території закріплена, мабуть, основна перевага зонування: дозволене використання встановлюється для всієї території населеного пункту, що дає можливість реалізувати принцип сталого та раціонального розвитку території для забезпечення сприятливих умов життєдіяльності людини. Відомо, що план зонування території поширюється на будь-які землі, що перебувають в межах населеного пункту. Крім того, зонування земель істотно спрощує і впорядковує узгодження інтересів влади, територіальної громади, місцевого населення, власників і користувачів земельних ділянок.

Законодавство України не передбачає вимог до мінімальної або максимальної кількості переважних і супутніх видів дозволеного використання для певної функціональної зони, залишаючи це питання на розсуд органів місцевого самоврядування. Видається, що загальне правило має полягати у встановленні максимально широкого переліку переважних і супутніх видів дозволеного використання. Це дозволить власникам (користувачам) земельних ділянок самостійно і вільно, без додаткових адміністративних бар'єрів, визначати параметри своєї активності при використанні земельної ділянки.

Припустимо і інший підхід: встановлення, наприклад, всього лише двох переважних видів дозволеного використання. Вважаємо, що істотне обмеження кількості переважних і супутніх видів дозволеного використання вихолощує ідею зонування земель і суперечить його цілям. Безумовно, в деяких ситуаціях такий підхід може бути виправданий: наприклад, населений пункт не зацікавлений у збереженні екологічно шкідливого виробництва в його центрі. У цьому випадку в містобудівному регламенті для функціональної зони, в межах якої знаходиться відповідна ділянка, встановлюється єдиний вид дозволеного використання, що

відрізняється від існуючого (розміщення, наприклад, суспільно-ділових будівель).

Вибір власником (користувачем) земельної ділянки одного з переважних і супутніх видів дозволеного використання повинен бути належним чином оформлений. Це пов'язано з тим, що зміна дозволеного використання земельних ділянок здатна вплинути на зміну нормативної оцінки земельної ділянки, зміну розміру орендної плати за використання земельної ділянки, а також зміну розміру земельного податку. У зв'язку з цим важлива організація інформаційного обміну між органом, що здійснює державну реєстрацію прав на нерухоме майно та угод з ним, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування, уповноваженими на розпорядження земельними ділянками, а також податковими органами.

В свою чергу, для вибору допустимого виду використання території необхідно отримати спеціальне погодження з відповідними підрозділами органів виконавчої влади та територіальними спеціально – уповноваженими органами центральних органів виконавчої влади, а також розробником містобудівної документації.

Імовірною видається також ситуація, коли бажане дозволене використання ділянки не закріплене містобудівним регламентом для даної функціональної зони. У цьому випадку закон передбачає можливість внесення змін до плану зонування території. В цьому випадку йдеться про встановлення нового (наприклад, переважного) виду дозволеного використання.

Інакше кажучи, якщо стосовно конкретної території затверджено план її зонування, то можна вважати, що відносини щодо зміни дозволеного використання земельних ділянок достатньою мірою врегульовані. На жаль, повноцінних планів зонування території в Україні затверджено поки що небагато.

Необхідно розглянути і випадки, коли дозволене використання підлягає зміні. Відповідь на це питання залежить, насамперед, від того, як сформульовано існуючий вид дозволеного використання. Якщо на земельній ділянці розташовуються будівлі і споруди виробничої бази, а дозволене використання звучить як «для виробничих цілей» або «під

промислові об'єкти», то власник земельної ділянки, не змінюючи дозволене використання, має право, наприклад, знести їх і побудувати на ділянці завод з виробництва металоконструкцій. При цьому власнику чи користувачу земельної ділянки варто звернути особливу увагу на ретельність проведення інженерних вишукувань і розробки проектної документації, так як нерідко широке формулювання дозволеного використання може викликати сумніви в тому, що можливість реалізації всіх його видів і підвидів належним чином перевірялася.

Якщо ж дозволене використання сформульовано вузько («для експлуатації будівель і споруд виробничої бази»), то необхідність зміни дозволеного використання земельної ділянки для нового будівництва очевидна.

Проте законодавство замовчує про те, яка саме особа має право клопотати про зміну дозволеного використання земельної ділянки. Видається, що такою особою може бути власник земельної ділянки або інша заінтересована особа (наприклад, стосовно якої прийнято рішення про попереднє погодження місця розміщення об'єкта).

Окремої уваги заслуговує обґрунтування зміни дозволеного використання. Законодавство не передбачає будь-яких погоджень або процедур, спрямованих на обґрунтування «технічної» можливості зміни дозволеного використання. На перший погляд, це слід сприймати як прагнення законодавця спростити і прискорити процес зміни дозволеного використання, зняття «адміністративних бар'єрів». Але скоріш за все маємо справу з черговим упущенням: яким чином орган місцевого самоврядування переконається, наприклад, що земельна ділянка, призначена для індивідуального житлового будівництва, може використовуватися для будівництва кондитерської фабрики.

Очевидно, що правомірність зміни дозволеного використання повинна бути підтверджена аналогічно, наприклад, процедурі попереднього погодження місця розміщення об'єкта. І в тому, і в іншому випадку мета одна – встановити можливість розміщення певного об'єкта на конкретній земельній ділянці. Причому в такому обґрунтуванні зацікавлений не тільки орган влади, який приймає рішення про зміну, а й

власник ділянки: чим раніше він дізнається про нездоланні перешкоди у розміщенні бажаного об'єкта, тим менше фінансових витрат понесе. Очевидною є необхідність доповнити законодавство і чітким переліком документів (висновків та погоджень), необхідних для обґрунтування зміни дозволеного використання.

Аналіз чинного законодавства свідчити, що воно не закріплює ні можливість, ні підстави відмови у зміні дозволеного використання земельних ділянок. Необхідно відзначити, що відмова у зміні дозволеного використання повинна бути достатнім чином мотивована, наприклад, порушенням містобудівних або санітарних норм, істотним порушенням інтересів місцевого населення або власників сусідніх земельних ділянок. У зв'язку з цим було б доречним закріпити відповідні критерії в законодавчому порядку.

Розглянемо більш детально і той випадок, коли бажане дозволене використання ділянки не закріплено містобудівним регламентом для даної функціональної зони, що обумовлює необхідність внесення змін в план зонування території для встановлення нового виду дозволеного використання.

Внесення змін до плану зонування території має здійснюється в тому ж порядку, в якому відбувається підготовка і затвердження плану. Відмінність процедури внесення змін до плану зонування території від процедури первинного затвердження плану полягає в наявності процедури ініціювання таких змін. Пропозиції, які надійшли про внесення змін, розглядаються і за результатами їх розгляду приймаються рішення про відхилення пропозиції або про підготовку відповідного проекту внесення змін до плану зонування території та відповідно до пропозицій, які надійшли.

З ініціативою про внесення змін до плану зонування території можуть виступити органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також зацікавлені фізичні або юридичні особи. На законодавчому рівні необхідно закріпити перелік випадків, коли та чи інша особа може звернутися з ініціативою про внесення змін до плану, а також підстави для такого звернення. Наприклад, органи місцевого

самоврядування можуть звертатися з ініціативою внесення змін до плану у випадках, якщо необхідно вдосконалити порядок регулювання землекористування та забудови на відповідних територіях, а фізичні та юридичні особи – в ініціативному порядку або у випадках, якщо в результаті застосування плану зонування території земельні ділянки та об'єкти капітального будівництва не використовуються ефективно, заподіюється шкода їх власникам, знижується вартість земельних ділянок і об'єктів капітального будівництва, не реалізуються права і законні інтереси громадян та їх об'єднань. У той же час державні органи можуть виступити з ініціативою щодо внесення змін до плану в випадках – якщо реалізація плану може перешкодити функціонуванню, розміщенню об'єктів державного значення, якщо були внесені зміни у документи територіального планування або були затверджені нові, і положенням яких не відповідає план зонування території. Таким чином, наведені невідповідності повинні бути визнані підставою для звернення державних органів з пропозицією про внесення змін до плану зонування території. Фактично аналогічні норми, якби вони були закріплені на законодавчому рівні, надавали б громадянам та юридичним особам, а також органам місцевого самоврядування нічим не обмежене право звертатися з ініціативою про внесення змін до плану зонування території.

Викладене дає підстави зробити висновок, що правовідносини у сфері зонування земель є триваючими. Їх припинення можна пов'язувати зазвичай з повною реалізацією прав та обов'язків усіх суб'єктів у сфері зонування земель.

План зонування території справедливо визнається в науковій літературі «найважливішим документом для особи, яка бажає здійснити забудову» [365, с. 11]. Разом з тим ситуація із забезпеченістю населених пунктів планом зонування території визнається більшістю дослідників незадовільною [332, с. 73], [316, с. 109], [14, с. 63], [139, с. 34].

Тривала затримка з прийняттям у населених пунктах плану зонування території здатна створити чимало проблем у галузі земельних відносин та використання іншої нерухомості в цих населених пунктах. Справа в тому, що, вводячи положення про зонування земель у межах

населених пунктів, законодавство не передбачило якісь перехідні положення, що враховували б поступове впровадження системи зонування, і збереження на цей період колишнього порядку встановлення правового режиму земельних ділянок. У зв'язку з цим в більшості населених пунктів складається досить актуальна правова проблема в сфері управління земельними ресурсами та їх використання. З одного боку, чинне законодавство надає власникам земельних ділянок, землекористувачам і орендарям безумовне право самостійно обирати вид використання земельної ділянки з числа видів дозволеного використання, передбачених містобудівним регламентом, і обмежує право відповідних органів управління вимагати при цьому отримання додаткових дозволів і проведення додаткових процедур узгодження. З іншого – в більшості населених пунктів реалізація даного права неможлива, оскільки ще не запроваджено зонування земель, не прийнятий план зонування території, не введено містобудівні регламенти, у зв'язку з чим відсутні підстави для визначення параметрів і видів дозволеного використання земельних ділянок. Іншими словами, імперативна і недвозначна норма Земельного кодексу України (ст. 180), не відповідає фактичному стану справ у населених пунктах, в яких таке зонування не здійснено.

Отже, необхідне як найшвидше складання схем зонування їх територій, розробка містобудівних регламентів для кожної функціональної зони, і додання зазначених документів обов'язкової юридичної сили шляхом їх прийняття (затвердження) у складі плану зонування території.

Розділ 3

Організаційно-правовий механізм зонування земель у межах населених пунктів в умовах забезпечення їх сталого розвитку

Вперше ідея сталого розвитку була задекларована в 1980 році у «Всесвітній стратегії охорони природи». Пізніше в 1984 році, керуючись цією ідеєю, почала діяти Міжнародна комісія з навколишнього середовища і розвитку. Вона поставила завдання перед суспільством про розробку Концепції нової моделі суспільного розвитку. В результаті в 1992 році

відбулася Конференція ООН з навколишнього природного середовища і розвитку, за результатами якої була прийнята «Декларація Ріо» і проголошено принцип суспільного розвитку на майбутнє – принцип сталого розвитку суспільства. В подальшому в ряді міжнародних нормативно-правових актів деталізувалася концепція сталого розвитку територій Землі і, в першу чергу, міст, як основних центрів найбільш активної і постійної життєдіяльності суспільства. В Україні Концепція сталого розвитку населених пунктів була затверджена Постановою Верховної Ради України у 1999 році. Концепцією встановлено, що сталий розвиток населених пунктів – це соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини.

На сьогодні розвиток населених пунктів України характеризується значними відмінностями в рівнях їх соціально-економічного розвитку, неузгодженістю ряду законодавчих та нормативно-правових актів з містобудівним законодавством, недостатньо чітко визначеною загальнодержавною стратегією. Спостерігається тенденція збільшення загальної площі територій населених пунктів. При цьому землі в межах населених пунктів використовуються нераціонально. Через недостатність коштів державного та місцевих бюджетів майже припинено розроблення і коригування генеральних планів населених пунктів, планів зонування території та іншої містобудівної документації, яка є основою для вирішення питань щодо забезпечення раціонального використання територій. Крім того, в більшості населених пунктів погіршується стан історичних будівель, швидкими темпами здійснюється забудова узбережжя

великих річок (наприклад, Дніпра), а також історичної частини населених пунктів, ігноруються правила екологічної безпеки. Все це є джерелом екологічної, економічної та соціальної загрози розвитку усієї країни.

Зміна ситуації можлива в тому числі і шляхом застосування механізму зонування земель у межах населених пунктів. Він дозволить вирішити вище зазначені проблеми і тим самим реалізувати основні напрямки державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, а саме узгодженість соціального, економічного, містобудівного і екологічного аспектів розвитку населених пунктів та оточуючих територій; раціональне використання природних ресурсів; забезпечення державного регулювання процесу планування і забудови населених пунктів шляхом розроблення генеральних планів, іншої містобудівної документації, здійснення контролю за їх реалізацією (з урахуванням державних, суспільних і приватних інтересів); удосконалення чинного законодавства та розроблення нових нормативно-правових актів з питань регулювання планування і забудови населених пунктів та ін.

На сьогодні забудова земель у межах населених пунктів здійснюється відповідно до генерального плану території, плану зонування території та іншої містобудівної документації. Проте досить повільно, приймаються плани зонування території, якими в межах законодавства і з урахуванням місцевих природно-кліматичних, соціально-демографічних та інших особливостей встановлюється на основі затвердженої містобудівної документації містобудівний регламент забудови та іншого використання земельних ділянок у межах населеного пункту. Плани зонування території дозволяють забезпечувати оптимальний вибір, вилучення (викуп), надання у власність або користування призначених для забудови, та іншого використання земельних ділянок. На їх основі приймаються нормативно-правові акти щодо регулювання соціально-економічного розвитку населених пунктів, планування, забудови та з інших питань забезпечення їх сталого розвитку. Отже, відбувається перехід від декларування напрямків сталого розвитку населених пунктів до їх практичного застосування.

3.1. Зонування земель як специфічна форма планування їх використання та охорони у межах населених пунктів

У сучасних умовах, коли активно відбувається реформування земельних відносин, питання правового регулювання планування використання та охорони земель в межах населених пунктів набувають особливої актуальності. У системі управління земельними ресурсами будь-якої країни планування використання та охорони земель виступає однією з найважливіших функцій, що визначають перспективи раціонального природокористування. Воно є засобом реалізації земельної політики держав, а також узгодженості державних, регіональних та місцевих інтересів щодо раціонального використання земель та їхньої охорони¹.

Визначення терміна «планування використання та охорони земель» законодавство України не містить. У вітчизняній правничій думці під плануванням використання земель зазвичай розуміється діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, яка полягає у створенні та втіленні перспективних програм (схем) використання та охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також у прийнятті та реалізації на їх основі відповідних рішень [101, с. 372].

Найбільший розвиток планування використання та охорони земель в Україні отримало щодо земель в межах населених пунктів, зокрема міст. Це обумовлено складністю побудови міського господарства як єдиного організму з багатоцільовим характером використання території. На думку Балезіна В. П., в основних рисах планування являє собою наступне: 1) науково обґрунтований вибір території розміщення населених пунктів; 2) функціональне зонування території населеного пункту, тобто найбільш доцільна диференціація земель населеного пункту за цільовим

¹ Запроваджене у містах на початку ХХ сторіччя, у його 20-30 рр. планування поширилося на всю територію тієї чи іншої країни (Англія, Італія, Франція, США, Данія та ін.). У різних країнах воно має різні назви: у Великобританії – «планування міської та сільської території», у ФРН – «планувальне упорядкування території», у Франції – «впорядкування території», у США – «зонування» або «планування поверхні» тощо [106, с. 372].

призначенням; 3) визначення достатності території населеного пункту для розміщення всіх видів будівництва з урахуванням перспективи розвитку; 4) максимально повний і органічний зв'язок організації території населеного пункту з природними особливостями місцевості [20, с. 11].

Отже, планування міст – це певна організація території, яка передбачає розміщення на міських землях функціонально пов'язаних між собою різних елементів народного господарства, житлових, культурно-побутових установ та інших об'єктів. Планування міст визначає цільове призначення міських земель, а також передбачає організацію планомірного і найбільш раціонального їх використання [19, с. 74].

Між тим Єрофеев Б. В. зазначає, що планування земель міст є конкретною формою територіального планування використання цих земель шляхом надання правового режиму відповідній земельній ділянці, визначення прав та обов'язків державних органів та міських землекористувачів на даній землі. Планування земель виступає в якості засобу забезпечення найбільш раціонального використання земель міст і охоплює широкий комплекс архітектурних, інженерно-технічних, соціальних, економічних, юридичних та інших проблем [82, с. 68].

Наведене дає підстави для висновку, що планування використання та охорони земель, хоча і є за своїм змістом містобудівною функцією з управління використання територій, але й відноситься до головних ознак, які характеризують особливості правового режиму земель в межах населених пунктів:

¹ У зарубіжних країнах розрізняють три різновиди планування використання та охорони земель: просторове (територіальне), міське, ландшафтне. Просторове планування не є сферою містобудівної діяльності, а вирішує питання організації всього простору на значних територіях, де поселення займають лише незначну частину. За допомогою просторового планування вирішуються питання розвитку землекористування у поєднанні з основними напрямками економічного росту, міграцією населення, вимогами охорони довкілля, поліпшення соціальної інфраструктури. Міське планування використання та охорони земель спрямоване на організацію раціонального землекористування в поселеннях, регулювання планування і забудови міських територій, та, в кінцевому підсумку, на видачу дозволів на будівництво. Ландшафтне планування забезпечує, перш за все, раціональне використання земель та їхню охорону на сільських територіях, сприяючи реалізації природоохоронних і соціально-економічних завдань в аграрному секторі економіки [134, с. 26].

В Україні правовими формами планування використання та охорони земель виступають: 1) розробка та затвердження програм використання земель (державних, регіональних); 2) планування територій; 3) природно-сільськогосподарське районування земель.

Розглянемо більш детально таку форму планування використання земель в межах населених пунктів як планування територій. У чинному ЗК України та в інших законодавчих актах з питань регулювання земельних відносин містяться лише загальні положення та приписи щодо планування територій і не розкривається юридична сутність цієї функції у сфері використання і охорони землі на державному, регіональному і місцевому рівнях. Хоча, як відмічають науковці, на сучасному етапі у розвинених країнах світу планування територій виступає однією з головних функцій державного управління в галузі земельних відносин [199, с. 325].

Правову основу планування територій складають Конституція України, Земельний кодекс України, закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про основи містобудування», «Про Генеральну схему планування територій України» та ін.

На думку Носіка В. В., чинне земельне законодавство виокремлює дві правові форми планування територій України, залежно від того, які землі є об'єктом використання – сільськогосподарського чи несільськогосподарського призначення. Він обґрунтовано вважає, що використання і охорона сільськогосподарських угідь має здійснюватись відповідно до природно-сільськогосподарського районування земель. Стосовно земель в межах населених пунктів, то в ЗК України вказується лише на зонування, що має здійснюватись відповідно до закону [217, с. 173]. Вчений слушно відмічає, що вказаний підхід до планування територій не забезпечує цілісності у використанні землі як об'єкта права власності Українського народу і основного національного багатства.

До способів планування використання земель ЗК України, як зазначає Коваленко Т. О., віднесені природно-сільськогосподарське районування (зонування) земель та зонування земель несільськогосподарського призначення [131, с. 26]. Зонування земель несільськогосподарського

призначення здійснюється в межах населених пунктів відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

З точки зору права, планування територій можна розглядати через призму суспільних відносин, що виникають у сфері використання землі та інших природних ресурсів або ж у контексті державного і самоврядного регулювання земельних відносин органами державної влади та місцевого самоврядування, де планування визначається як одна із складових функцій такого регулювання.

Отже, планування території – це процес регулювання використання та охорони земель, який полягає у створенні та впровадженні містобудівної документації, а також ухваленні і реалізації відповідних рішень державними органами та органами місцевого самоврядування. При цьому законодавчо встановлений простір територіального планування обмежується тільки містобудівною політикою. Проте, одним з головних завдань планування використання території, повинно бути досягнення екологічно-збалансованого землекористування для задоволення потреб суспільства.

На сьогодні планування територій реалізується відповідними органами шляхом планування та здійснення системи заходів щодо забезпечення ефективного комплексного управління земельними ресурсами, а також поглиблення земельної реформи на засадах сталого розвитку населених пунктів [166, с. 72]. При плануванні території враховуються новітні вимоги до її використання та охорони, пов'язані з підвищенням ролі людського фактора, безпечного для життя і здоров'я людини довкілля, розбудови громадянського суспільства.

Як вірно відмічав Забелишенський О. А., неможливо без плану науково обґрунтовано здійснювати функції розподілення земель з дотриманням вимог таких принципів, як пріоритет сільськогосподарського землекористування, раціональне та комплексне використання землі з урахуванням корисної взаємодії її з іншими об'єктами природи [93, с. 62].

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» розрізняє планування території на державному, регіональному та місцевому рівнях. Перше здійснюється шляхом розроблення відповідно до закону

Генеральної схеми планування території України, схем планування окремих частин території України, а також внесення змін до них. Друге здійснюється шляхом розроблення схем планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів. Нарешті третє здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території [310], що визначає принципові рішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту.

Чинним законодавством України у сфері містобудування закріплена схема взаємозв'язку планувальної документації місцевого рівня, яка включає п'ять основних блоків: генеральний план населеного пункту, детальний план території, план зонування території, містобудівні умови та обмеження, містобудівний регламент. Це обумовлено тим, що для врегулювання планування території України необхідний комплекс взаємопов'язаної документації на різних рівнях.

Перший блок – генеральний план населеного пункту. Це містобудівна документація, що визначає принципове вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту, яке розробляється безстроково.

Потрібно зазначити, що більшість з існуючих на сьогодні генеральних планів населених пунктів не відповідають сучасним вимогам. Розробка ж нових і корегування чинних генеральних планів – дуже складний процес. Це обумовлено тим, що генеральний план, наприклад, конкретного міста являє собою перспективну розробку використання земель цього населеного пункту і повинен містити вихідні дані для розробки планів земельно-господарського устрою¹ та іншої документації.

¹ Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» невід'ємною частиною генерального плану села і селища виступає план земельно-господарського устрою, тобто вперше землевпорядна документація включається до складу містобудівної. Документація із землеустрою розробляється з урахуванням положень плану зонування території та детального плану території. У разі відсутності їх забороняється надавати земельні ділянки із земель державної або комунальної власності в користування або власність для містобудівних потреб юридичним і фізичним особам. У зв'язку з цим слід констатувати, що містобудівна документація має пріоритет над землевпорядною.

Між генеральним планом і конкретною управлінською діяльністю земельними ресурсами лежить невпорядковане правове поле. Воно фактично не відповідає новим нормам земельних відносин, які формуються на базі державної, комунальної і приватної власності на землю. Крім того, внаслідок відсутності достовірної земельно-кадастрової і містобудівної документації в сучасних умовах потенційний власник або землекористувач позбавлений необхідної йому інформації для обґрунтованого формування намірів щодо ефективності капіталовкладень з метою освоєння земельної ділянки та економічного розвитку території в цілому [353, с. 110].

Ситуація, яка склалася обумовила необхідність розробки плану зонування території як складової генерального плану. План зонування території має забезпечувати організацію умов, норм та стандартів забудови земель, проектування та розташування будинків на землі відповідно до функціональних зон населеного пункту. Він повинен, по-перше, містити інформацію для потенційних носіїв земельних прав, які типи використання, споруди чи будинки можуть бути збудовані ними на даній території, по-друге, надавати змогу обирати із кількох варіантів найбільш прийнятний, що в кінцевому результаті дає конкретному суб'єкту можливість задовольнити свої інтереси.

Другий блок схеми взаємозв'язку планувальної документації місцевого рівня представлений детальним планом території. Детальний план території, як вид містобудівної документації, визначає планувальну організацію та розвиток конкретної території. Він включає планування окремого району, мікрорайону або кварталу, реконструкцію, відновлення та реставрацію об'єктів існуючої забудови, благоустрій та озеленення певної території, розширення місць масового відпочинку населення тощо.

Детальний план територій як планувальний документ має багато спільного з планом зонування території, зокрема в частині визначення обмежень та умов забудови і використання територій. У світовій містобудівній практиці план зонування території є головним інструментом регулювання містобудівного розвитку, встановлення прозорих правил діяльності для власників, землекористувачів і органів влади.

Третій блок схеми взаємозв'язку планувальної документації місцевого рівня – план зонування території,¹ який згідно із законодавством являє собою містобудівну документацію, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон [310]. Відповідно до ст. 180 ЗК України при зонуванні встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон [102]. Отже, плану зонування територій конкретного населеного пункту притаманний нормативно-

¹ Вперше в Україні впровадження пілотного проекту зонування земель було здійснено у місті Чернігові. За результатами реалізації цього проекту сесія міської ради затвердила 24.05.1995 р. «Правила забудови та використання території м. Чернігова». Цей документ є першим в Україні проектом місцевих правил забудови. Він мав на меті перевірку можливості застосування правил правового зонування території в Україні в якості ефективного засобу управління розвитком території міста в ринкових умовах. Відповідно до проекту на території міста було виділено 4 групи зон, які в свою чергу поділялись на 11 типів з відповідним регламентом використання.

Згідно з вказаним проектом рішення щодо забудови, землекористування, благоустрою території та окремих ділянок приймалися на основі переліку дозволених видів забудови та іншого використання земельних ділянок, єдиних умов та обмежень, що діють у межах зон.

Як вірно підмічає Носік В. В., через неузгодженість норм Земельного кодексу України з розробленими та належним чином затвердженими зонінговими правилами, цей проект залишився не втіленим у практику регулювання земельних відносин. Результати впровадження зонування в Чернігові підтвердили діаметральну протилежність між концепцією використання землі на основі цільового призначення земельних ділянок, що закріплена Земельним кодексом України, і концепцією використання міських територій на засадах зонування. З огляду на це вчений звертає увагу на специфічність ситуації. Так, якщо принцип цільового призначення земельних ділянок забезпечує їх використання й регулювання земельних відносин на основі права виключної державної власності на землю, то планування територій за визначеними у законі формами та правилами має стати базою для використання землі в ринкових умовах подібно до того, як це робиться в інших країнах [217, с. 175].

Отже, за наявності певного практичного досвіду, законодавчого та методичного забезпечення, розробка планів зонування території, на жаль, відбувається повільно, існує нерозуміння з боку місцевої влади важливості цих документів, брак фінансових ресурсів та спеціалістів, здатних фахово виконати відповідну роботу. Разом з тим слід зауважити, що на сьогодні стан законодавчого забезпечення в цілому можна охарактеризувати як достатній для розробки плану зонування території. Але залишаються невирішеними питання узгодженості відповідних процедур на загальнодержавному рівні, юридичного статусу Державних будівельних норм України, узгодження земельного та містобудівного законодавства та підзаконних актів окремих відомств (пожежної охорони, санепідемстанції, екології тощо).

правовий характер. Він затверджується відповідною радою та має обов'язковість. Розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ) на всю територію населеного пункту або на його частину¹. Ним встановлюється порядок планування і забудови території, а також визначається перелік усіх дозволених та допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання територій² і окремих земельних ділянок у межах функціональних зон. Внесення змін до плану зонування території допускається за умови їх відповідності генеральному плану населеного пункту. Склад, зміст, порядок розроблення плану повинні визначатися центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування. Нині ці питання регулюються «Порядком розроблення містобудівної документації» від 16.11.2011 р. [291].

У літературі план зонування території іноді вважають джерелом права сферою дії якого виступають межі територіальних зон [34, с. 19]. Дане твердження видається спірним та вимагає уточнення. Сфера дії правових приписів, які містяться в плані зонування території, – це територія сільського, селищного або міського населеного пункту, в той час, як правовий режим земельних ділянок, розташованих в конкретній функціональній зоні, діє лише в її межах. Крім того, план зонування території характеризується цілісністю, оскільки застосовуються до всіх земель в межах населеного пункту.

Унікальність плану зонування території, як нормативно-правового акту місцевого значення, обумовлена нетиповою формою викладу

¹ Розроблення плану окремих частин території населених пунктів може здійснюватись: 1) при внесенні змін до генерального плану; 2) при необхідності визначення містобудівних умов та обмежень для відповідної території, в першу чергу, історичних ареалів населених пунктів, інвестиційно привабливих територій, територій реконструкції існуючої забудови; 3) обмежених фінансових можливостей та низької інвестиційної активності в розвиток території.

² Відповідно до статті 5 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складення плану земельно-господарського устрою території населеного пункту» з метою забезпечення перспективної містобудівної діяльності у плані земельно-господарського устрою визначаються напрями тимчасового використання земельних ділянок, що належать до зони перспективної забудови [292].

відповідних приписів. У ньому мають місце різні форми правового закріплення вимог містобудівних дій при єдності змісту. Його можна розглядати як одну з форм регулювання відносин землекористування в межах населених пунктах, покликаних забезпечити недопущення неналежного використання земельних ділянок, у тому числі їх забудову, шляхом порушення встановлених містобудівних норм і правил, здатних негативно впливати на навколишнє середовище та здоров'я людей.

За своєю сутністю розроблений на основі генерального плану населеного пункту, плану земельно-господарського устрою та містобудівного кадастру план зонування території фактично об'єднує в собі три види документів – місцевий закон, будівельні норми та містобудівний документ. Цей плановий документ:

1) встановлює правила розробки, розгляду та затвердження планувальної документації, процедури прийняття рішень щодо використання конкретних земельних ділянок, надання права на будівництво тощо, а також обов'язково проходить процедуру затвердження місцевою радою;

2) базується на діючих державних нормах, регламентує висоту, кількість поверхів, лінійні розміри земельних ділянок і будинків, відсоток забудованості ділянки, розміри дворів, інших відкритих просторів тощо, і є фактично місцевими будівельними нормами;

3) віддзеркалює рішення генерального плану та інших видів затвердженої містобудівної документації, які відображені на карті зонування території, карті планувальних обмежень, тобто виконує певні функції містобудівного документа [57, с. 98].

При його підготовці повинні обов'язково враховуватися вимоги ряду документів. Отже, процес зонування земель у межах населених пунктів обов'язково має включати: 1) урахування попередніх рішень щодо планування і забудови території; 2) виділення зон обмеженої містобудівної діяльності; 3) відображення існуючої забудови територій, інженерно-транспортної інфраструктури, а також основних елементів планувальної структури територій; 4) урахування місцевих умов під час визначення функціональних зон; 5) установлення для кожної зони умов та обмежень з

визначенням видів використання земельних ділянок та об'єктів нерухомості; б) узгодження меж зон із межами територій природних комплексів та смугами санітарно-захисних, санітарних, охоронних та інших зон обмеженого використання земель за допомогою червоних ліній [310].

На основі викладеного, аргументованою видається точка зору про комплексний характер плану зонування території [184, с. 29], [367, с. 36]. Саме комплексний характер робить його фактично зводом правил на ринку міського будівництва, обов'язкових для всіх як державних, так і приватних суб'єктів містобудівної діяльності. Висновок про комплексний характер положень плану зонування територій знаходить підтвердження в судовій практиці [87], [86], [85].

План розробляється відповідно до Земельного кодексу України, законів України та інших нормативно-правових актів, в тому числі з урахуванням правових актів, які визначають основні напрямки соціально-економічного та містобудівного розвитку населених пунктів, охорони і використання культурної спадщини, навколишнього середовища та природних ресурсів.

Отже, головне призначення зонування полягає у тому, що воно виступає правовою формою реалізації генерального плану та юридичним засобом реалізації його рішень. У той же час зонування земель базується на генеральному плані та неможливе без цього документа. Принципова відмінність плану зонування території від генерального плану полягає в тому, що останній визначає дуже конкретні і єдино можливі вимоги до території та її планування використання. План зонування території формує поле для свободи діяльності, встановлюючи певні обмеження забудови й іншого використання територій та окремих земельних ділянок у межах функціональних зон.

Необхідно розрізняти зони: функціональні, які встановлюються в генеральному плані; функціональні (або їх ще називають містобудівні, територіальні), які встановлюються в плані зонування територій та обмеженого використання земель.

На сьогодні в Україні диференціація земель на різні зони в межах населених пунктів здійснюється відповідно до підзаконних актів. Так, згідно з пн. 2.1 ДБН 360-92 «Планування і забудова міських і сільських поселень» територія міста поділяється за функціональним призначенням на сельбищну, виробничу, (в.т. ч. зовнішнього транспорту), ландшафтно-рекреаційну зони [71]. Системний аналіз чинного законодавства [277], [304] дозволяє виділити наступні види зон: сельбищна зона або зона житлової забудови; зона громадської забудови; виробнича або промислова зона; санітарно зона; рекреаційна зона; комунально-складська зона; природоохоронна зона; оздоровча зона; зона зовнішнього транспорту; історико-культурна зона; зелена зона навколо населених пунктів; приміська зона, тощо¹.

У кожній зоні визначають чіткі локальні правила і порядок розміщення будівель, інженерних комунікацій, відповідно до будівельних правил та норм використання та охорони земельних ділянок, а також встановлюють планувальні обмеження, характерні для всіх населених пунктів України. Для кожної зони вводяться правила забудови та норми здійснення інших видів діяльності. Їх встановлення, а головне виконання дає можливість реалізувати всі ті цілі розвитку населеного пункту, які ставить генеральний план, концепція розвитку та інші програмні документи.

Особливе місце серед видів зон, уточнюючих правовий режим земель, займають зони функціональні, що виділяються в ході зонування земель у межах населених пунктів. Функціональні зони встановлюються з урахуванням сформованого планування території, а також його планованого призначення відповідно до документів територіального планування. ДСТУ «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)» визначає 11 основних типових видів зон² [209]. Такий поділ в цілому відповідає принципу зонування земель, який поширений у

¹ Також виділяють наступні зони: історичний центр, спеціальна зона (для розміщення кладовищ), зони для розміщення сільськогосподарських підприємств [338, с. 16].

² Громадські; житлові; рекреаційні; курортні; зони транспортної інфраструктури; зони інженерної інфраструктури; комунально-складські; виробничі; спеціальні; зони земель історико-культурного призначення; зона земель природно-заповідного фонду.

країнах Європейського Союзу. При цьому встановлений законодавством перелік функціональних зон не є вичерпним. Це дозволяє органам місцевого самоврядування при затвердженні плану зонування території встановлювати змішані зони. Однак при встановленні таких зон повинні враховуватися вимоги законодавства щодо можливості поєднання в межах однієї функціональної зони різних видів існуючого і планованого використання земельних ділянок.

Необхідно звернути увагу, що у законодавстві суперечливо живається назва зон, які встановлюються в ході зонування земель в межах населених пунктів. Зокрема, в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» зазначаються функціональні зони², а в Наказі Держкомзему «Про затвердження Тимчасового порядку формування територіальних зон»³ та ДСТУ «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)»⁴ територіальні зони. Напевно використовувати термін «функціональні зони» не доцільно, оскільки для позначення зон, які виділяються в генеральному плані, теж використовують назву «функціональні зони». У даному випадку в найменуваннях зон, що виділяються в плані зонування території, мабуть, доцільно використовувати термін «містобудівні зони». Такий вибір обумовлений декількома причинами.

¹ Земельний кодекс РФ містить відкритий перелік видів територіальних зон. Основним критерієм поділу земель поселень на територіальні зони різних видів виступає можливість використання земельних ділянок в рамках того або іншого функціонального призначення. Види функціонального призначення земель поселення визначають родові ознаки віднесення земельних ділянок до конкретної територіальної зони. Іншими словами, назва виду територіальної зони має збігатися з назвою функціонального призначення земель, що входять до її складу [145, с. 146]. Необхідно відзначити, що містобудівний кодекс РФ включає цілий комплекс статей, що містять характеристику всіх видів територіальних зон, перелічених у Земельному кодексі РФ.

² Зонування території здійснюється з урахування місцевих умов під час визначення функціональних зон (стаття 18).

³ Територіальна зона – частина території, яка характеризується особливим правовим режимом використання земельних ділянок, межі якої визначені при зонуванні земель. Територіальні зони розрізняються відповідно до орієнтовного класифікатору територіальних зон.

⁴ Територіальна зона – територія (у визначених межах) на схемі зонування, стосовно якої встановлені єдині зональні вимоги.

По-перше, термін «територіальна зона» видається не зовсім вдалим з точки зору правил української мови: словосполучення «територіальна зона» тавтологічно, так як кожна зона являє собою певну територію. Термін «територіальна зона» неінформативний і, можливо, саме з цієї причини використовується тоді, коли мета зонування не може бути з достатньою точністю виражена одним словом.

По-друге, термін «містобудівні зони» більшою мірою, ніж термін «територіальні зони», відображає організаційно-економічну сутність зон, що виділяються в ході зонування земель в межах населених пунктів. Це пов'язано з тим, що найменування «містобудівні» зони, на відміну від найменування «територіальні», містить корінь «будів-», в силу того, що термін «містобудівні зони» більшою мірою відображає організаційно-економічне призначення даного виду зонування земель, що полягає в уточненні дозволених та допустимих на конкретній території видів забудови, в регламентації процесу забудови та подальшої експлуатації об'єктів капітального будівництва.

У зв'язку з викладеним, доцільно замінити терміни «територіальні зони» та «функціональні зони», які використовуються в законодавстві для позначення зон виокремлених у ході зонування земель у межах населених пунктів на термін «містобудівні зони», а термін «функціональні зони» залишити для позначення зон, які виділяються в генеральному плані.

Необхідно також зазначити, що в процесі планування використання земель законодавством передбачається встановлення і таких зон, які, як правило, виконують екологічну, санітарно-захисну, охоронну функцію тощо. За звичай це планувальні обмеження, які враховуються при забудові та іншому використанні територій у населених пунктах (наприклад, прибережні захисні смуги та водоохоронні зони річок, озер, водосховищ, морських заток та лиманів, зони санітарної охорони об'єктів господарсько-питного водопостачання тощо)¹.

¹ Чинним законодавством передбачається особливий режим використання земель в межах: санітарно-захисних зон шкідливих і небезпечних об'єктів; округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів; зон санітарної охорони джерел та об'єктів централізованого водопостачання і водоочисних споруд; водоохоронних зон водних об'єктів; охоронних зон об'єктів культурної спадщини, а також зон регулювання забудови; охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду, зелених

Охоронні, санітарно-захисні зони, інші спеціальні зони, віднесені Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» до зон обмеженого використання земель. Зокрема, встановлено, що зонування земель здійснюється з дотриманням вимог щодо узгодження меж зон з межами територій природних комплексів, смугами санітарно-захисних, санітарних, охоронних та інших зон обмеженого використання земель, червоними лініями. Правовий режим земель у межах таких зон визначений іншими нормативними актами (санітарними правилами і нормами, положеннями про водоохоронні зони, зони охорони магістральних трубопроводів і т.д.). Мета тут полягає в цілеспрямованому обмеженні прав власників, землекористувачів, в тому числі орендарів земельних ділянок, насамперед, під час містобудівної діяльності.

Таким чином, встановлення зон обмеженого використання земель не є зонуванням в сенсі містобудівного законодавства. Межі цих зон встановлюються відповідно до іншого законодавства і в план зонування території включаються тільки в порядку позначення на території зон, на яких обмежується містобудівна діяльність. Таким чином, є всі підстави кваліфікувати подібні види зонування як спеціальні по відношенню до зонування земель у межах населених пунктів.

зон (парків, скверів тощо); сейсмічних зон та зон руйнування земної поверхні, зсувів, затоплення і підтоплення, тектонічних розломів та інших небезпечних природних або антропогенних процесів [292].

Досліджуючи зазначені норми, доцільно дотримуватися позиції О. І. Крассова. У даному випадку встановлення таких зон не є зонуванням, а має на меті обмежити права осіб, які користуються земельними ділянками (наприклад, заборона окремих видів господарської діяльності) [158, с. 107, 323]. Крім того, автор підкреслює, що значення створення таких зон «полягає в тому, що вони виступають стимулюючим чинником формування екологічно обґрунтованої поведінки» [164, с. 256]. Іноді називають встановлення обмежень у зазначених зонах спеціальним зонуванням [16, с. 18].

Необхідно зазначити, що виділення зон на території, наприклад, Російської Федерації у ряді випадків здійснюється з метою встановлення «екологічних обмежень територіального характеру» [38, с. 180]. Так, М. І. Васильєва зонування характеризує як «значною мірою екологізоване», маючи на увазі в основному зони з особливими умовами використання земель. Вона поділяє зони, що встановлюють екологічні обмеження територіального характеру, на зони, для яких встановлення таких обмежень виступає основною функцією, і зони, що встановлюють також екологічні обмеження екологічного характеру, але ця функція не є для них основною [38, с. 185].

Отже, співвідношення категорій земель та функціональних зон полягає в тому, що перші виокремлюються залежно від основного призначення земель, а другі – виділяються на підставі більш конкретних функцій, які окрема ділянка виконує в ході реалізації основного призначення території. При цьому функціональні зони можуть встановлювати як вичерпний перелік прав і обов'язків власника земельної ділянки чи землекористувача («основні» зони), так і тільки додаткові обмеження до існуючого правового режиму земельних ділянок («додаткові» зони). Таким чином, виділення функціональних зон є вкрай необхідним під час планування. Оскільки саме в рамках відповідної функціональної зони встановлюється дозволене використання, обмеження різного роду по використанню земельної ділянки, вводяться правила забудови та норми здійснення різних видів діяльності та ін.

Варто звернути увагу і на те, що у зв'язку з появою нового виду планувальної документації на місцевому рівні – плану зонування територій, не тільки докорінно змінилася система планувальної документації на місцевому рівні, а й з'явилася серйозна проблема для всіх поселень і всіх сілрад (а також забудовників). Так, згідно з ч. 3 ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»: «У разі відсутності плану зонування або детального плану території, затвердженого відповідно до вимог цього Закону, передача (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб забороняється. Зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території, та/або детальному плану території, забороняється» [310]. Таким чином, на сьогодні необхідно виготовити для всіх населених пунктів генеральні плани, провести зонування земель, розробити детальні схеми планування територій, ще й виготовити землепорядку документацію.

З метою стимулювання органів місцевого самоврядування до розробки та прийняття планів і було передбачено для них низку негативних наслідків. А саме, відповідно до Закону України «Про внесення змін до розділу V Прикінцевих положень Закону України «Про регулювання

містобудівної діяльності» щодо зупинення дії заборони на відведення земельних ділянок» від 19.09.2013 р. [272] дія частин третьої та четвертої статті 24 цього Закону до 1 січня 2015 року не поширюється на території, де відповідно до цього Закону не затверджені плани зонування або детальні плани територій. Отже, на сьогодні розблокована можливість надання та купівлі-продажу земель для містобудівних потреб через відсутність планів зонування території або детальні плани територій. Проте з 2015 р. такі обмеження знову набудуть чинності. Однак навряд чи всі населені пункти матимуть розроблену містобудівну документацію (результатом стане «недонаповнення» місцевих бюджетів)¹.

Зазначена норма вже знайшла відображення в судовій практиці, аналіз якої свідчить, що вона досить різноманітна. Так, відповідно до Рішення Маловисківського районного суду Кіровоградської області від 17 травня 2013 р. (Справа № 392/910/13-ц) [87] позивач звернувся до суду з вимогою зобов'язати сільську раду внести до порядку денного чергової сесії питання щодо зміни цільового призначення земельної ділянки, оскільки рада відмовила у задоволенні клопотання, посилаючись на відсутність містобудівної документації (плану зонування території та/або детального плану території).

Натомість суд, обґрунтовуючи своє рішення, зазначив, що Паліївська сільська рада Маловисківського району Кіровоградської області повинна мати як детальний план території, так і план зонування території, а тому відсутність даної документації порушує права позивача та не є підставою для відмови у зміні цільового призначення земельної ділянки. Суд вважає, що сільська рада повинна внести на обговорення на засіданні чергової сесії дане питання, а тому позов підлягає задоволенню. Це не єдиний приклад невірного застосування норми п. 4 ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а саме положення про заборону зміни цільового призначення земельної ділянки у разі відсутності прийнятого на місцевому рівні плану зонування території.

¹ Так, за даними комітету Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування, житлово-комунальної сфери та регіональної політики генеральні плани мають 85 % обласних центрів, 42 % міст районного значення та 21 % селищ [210].

Так, відповідно до рішення Господарського суду Луганської області від 04 липня 2013 р. (Справа № 913/1435/13) [86] позивач звернувся до суду з вимогою про внесення змін до договору оренди землі від 18.10.2005 р., зокрема, у пунктах 1.1. та 5.1. договору слова та знаки: «під будівництво та розміщення житлового комплексу «Каскад» з діловим та культурно-розважальним центром» замінити на слова: «під будівництво та розміщення індивідуальних житлових будинків». Відповідач відзивом на позовну заяву проти позову заперечував посилаючись на те, що вказані зміни у договір слід вважати зміною цільового призначення земельної ділянки, що є неможливим в силу положень ч. 4 ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», оскільки ще не розроблені та не затверджені план зонування та детальний план територій м. Луганська.

Натомість суд, обґрунтовуючи своє рішення, зазначив, що запропоновані позивачем зміни не змінюють цільового призначення земельної ділянки. Згідно п. 5.2. договору оренди землі цільове призначення земельної ділянки – землі житлової та громадської забудови. Вказана земельна ділянка надана позивачу в оренду для будівництва та розміщення житлового комплексу з діловим та культурно-розважальним центром. Виключення із договору слів щодо будівництва та розміщення ділового та культурно-розважального центру не змінюють цільового призначення земельної ділянки, так як залишається будівництво та розміщення житлового комплексу (індивідуальних житлових будинків). Згідно ч. 4 ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території, забороняється. Однак, як вказано вище зміни у договір не тягнуть зміни цільового призначення земельної ділянки, а крім того, як зазначив сам відповідач, план зонування території та детальний план території м. Луганська на даний час відсутні.

Однак занепокоєння викликає сформульоване у висновку суду положення про те, що «саме відсутність цих планів дає можливість змінювати цільове призначення земельної ділянки без огляду на ці плани, так як зміна цільового призначення не може не відповідати цим планам в

зв'язку з їх відсутністю». За таких обставин, позов про внесення змін до договору оренди землі підлягає задоволенню.

Викладене дає можливість зробити висновок, що відсутність планів зонування території у всіх населених пунктах України породжує утруднення та порушує права власників, користувачів земельних ділянок. Разом з тим місцева влада за допомогою зонування земель у межах населених пунктів отримує можливість більш ефективно здійснювати політику облаштування території та реалізацію місцевих соціальних програм, встановлювати певні обмеження забудови та іншого використання територій та окремих земельних ділянок, в межах визначених зон.

Так, наприклад, відповідно до Постанови Новозаводського районного суду міста Чернігова від 5 квітня 2012 р. (Справа № 2-а/2515/66/2012) [85] позивач звернувся із адміністративним позовом до суду і просить зобов'язати управління архітектури та містобудування міської ради скасувати відмову щодо зміни цільового призначення земельної ділянки (для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) на землю комерційного використання з метою розміщення об'єкту малої архітектурної форми) та зобов'язати затвердити схему розташування малої архітектурної форми.

Вивчивши матеріали адміністративної справи, суд приходить до висновку про відсутність підстав для задоволення позову. Оскільки наміри позивача, як суб'єкта містобудування, суперечать затвердженій містобудівній документації, в тому числі детальному плану центральної частини м. Чернігова. Так, детальним планом центральної частини м. Чернігова передбачено, що на вулиці, де знаходиться земельна ділянка позивачки, передбачено будівництво багатоквартирної житлової забудови, приміщення для культурно-масової роботи, дозвілля та аматорської діяльності. Розміщення тимчасової малої архітектурної форми у вказаній зоні не передбачено і планом зонування території міста.

Крім того, земельна ділянка знаходиться в центральній частині міста. Згідно з генеральним планом розвитку даного населеного пункту, детальним планом центральної частини міста, вона перебуває в зоні реконструкції центральної частини з подальшим розміщенням

багатоквартирної житлової забудови. Ця ділянка відноситься до зони в якій до переважних видів забудови та використання земельних ділянок не відноситься розташування тимчасової малої архітектурної форми. Отже законні підстави для надання дозволу на зміну цільового призначення відсутні.

Четвертий блок схеми взаємозв'язку планувальної документації місцевого рівня – містобудівні умови та обмеження, які виступають основним регулюючим документом, який видається замовнику і проектувальнику органами містобудування для проведення проектних і будівельних робіт. Цей документ містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування й будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, а також інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією [310].

Містобудівні умови та обмеження видаються відповідними уповноваженими органами містобудування та архітектури на безоплатній основі. Їх склад, зміст, порядок надання визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в сфері містобудування. Це питання регулюється Наказом Мінрегіонбуду України «Про затвердження Порядку надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст» [289]. Зазначені умови та обмеження впливають з положень генерального плану, плану зонування територій, детального плану територій, пропозицій громадських слухань та наявних нормативно-законодавчих вимог (правил) у будівництві та землекористуванні¹.

Раніше умови й обмеження надавались замовникам на підставі містобудівних обґрунтувань та архітектурно-планувальних завдань щодо визначення параметрів забудови або внесення змін до існуючої містобудівної документації. Такий підхід суттєво знижував достовірність

¹ Відповідно до ст. 137 ЗК України в оголошенні про проведення земельних торгів зазначаються не тільки цільове призначення, а для містобудівних потреб – також види використання, а також і містобудівні умови і обмеження забудови земельної ділянки для земельних ділянок, призначених для цілей, пов'язаних із забудовою.

прогнозів та розрахунків. Зокрема, неточність та неперевіреність даних щодо обсягів будівництва, екологічної ситуації, містобудівних характеристик площі, функціонального зонування територій; прогнози за головними напрямками розвитку об'єктів інфраструктури тощо призводили до розробки недієвих містобудівних документів, на підставі яких неможливо моделювати заходи щодо сталого розвитку територій населених пунктів.

Нарешті, п'ятий блок схеми взаємозв'язку планувальної документації місцевого рівня представлений містобудівним регламентом. Відповідно до стандарту ДСТУ «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)»¹ він встановлюється у процесі зонування земель, тобто встановлення територіальних зон у межах населеного пункту з визначенням відповідних видів використання території [209].

На схемі зонування земель у межах населеного пункту поділяється на функціональні зони, для кожної з яких встановлюється містобудівний регламент. Сутність останнього складає використання земельних ділянок, що встановлюється в межах відповідних функціональних зон і визначення переважних та супутніх видів використання земельних ділянок, граничних параметрів дозволеного будівництва, реконструкції об'єктів будівництва і використовується у процесі проектування, забудови та наступної експлуатації об'єктів. Отже названа настанова вводить в обіг новий планувальний документ – містобудівний регламент. Окрім цього, зазначений документ передбачає введення в ужиток поняття «вид використання території», тобто використання і забудова території, які поєднуються за подібністю відповідних ознак. ДСТУ розрізняє дозволений (переважний, супутній) і допустимий вид використання.

Дозволений вид використання території – використання, яке відповідає переліку переважаючих і супутніх видів використання та містобудівної документації². Тобто для кожної земельної ділянки

¹ Відповідно до Закону України «Про стандартизацію» ДСТУ як стандарт є документом, дотримання якого є необов'язковим, але Мінрегіонбуд у практичній діяльності багато уваги приділяє цьому документу.

² Переважний вид використання території (земельної ділянки) – вид використання, який відповідає переліку дозволених видів для даної територіальної зони і не потребує спеціального погодження.

дозволеним виступає таке використання, яке відповідає містобудівному регламенту відповідної зони.

У свою чергу, допустимий вид використання території (земельної ділянки) – це той вид, який безпосередньо не відповідає переліку переважних та супутніх видів для даної функціональної зони, але може бути дозволеним за умови спеціального погодження з відповідними підрозділами органів виконавчої влади і територіальними спеціально – уповноваженими органами центральних органів виконавчої влади та розробником генерального плану (в разі необхідності).

Саме містобудівний регламент визначає правові основи зонування земель у межах населених пунктів, в основі якого лежить диференціація території на певне число функціональних зон з фіксованими межами. Для всіх функціональних зон і відповідно для кожної земельної ділянки, розташованої в цих зонах, встановлюються містобудівні регламенти використання. Сукупність, видів використання та граничних параметрів переважного будівництва, реконструкції об'єктів будівництва в складі містобудівного регламенту виступає єдиними для усіх об'єктів в межах функціональної зони, якщо інше не обумовлене в складі регламенту.

Містобудівний регламент містить три компоненти: 1) види дозволеного використання земельної ділянки; 2) граничні розміри земельних ділянок і параметри дозволеного будівництва; 3) обмеження використання земельної ділянки.

Перші два компоненти – це, так би мовити, «позитивна частина» містобудівного регламенту, це «те, що можна». Третій – «негативна частина», «те, чого не можна». «Позитивну частину» встановлюють органи місцевого самоврядування в плані зонування території. «Негативну частину» вони не вправі встановлювати, але зобов'язані дотримуватися і враховувати.

Таким чином, наявність містобудівних регламентів створює умови для чіткого правового регулювання користування земельними ділянками та будівлями, будовами, спорудами на ділянці як єдиним комплексом і

Супутній вид використання території (земельної ділянки) – вид використання, який є дозволеним та необхідним для забезпечення функціонування переважного виду використання земельної ділянки, (який не потребує спеціального погодження).

визначає права та обов'язки на земельні ділянки в поселеннях [181, с. 150].

Передбачений містобудівним законодавством порядок використання земельних ділянок у населених пунктах полягає в наступному: 1) основне цільове призначення земель визначається через дозволене використання земельних ділянок; 2) дозволене використання встановлюється містобудівним регламентом, який містить сукупність параметрів і видів використання земельних ділянок; 3) містобудівний регламент розробляється і міститься у плані зонування території; 4) план розробляється органами місцевого самоврядування на основі генерального плану конкретного населеного пункту.

Варто звернути увагу, що розроблення плану зонування території більш доцільним є, зокрема, для міст. Щодо сільської місцевості існують певні складнощі у розробленні такого плану. Основні проблеми планування територій сільських населених пунктів обумовлені застарілістю містобудівної документації, відсутністю коштів у місцевих бюджетах на її оновлення і водночас активною діяльністю органів з питань земельних ресурсів щодо приватизації земель, часто зі зміною їх цільового призначення.

При цьому, слід зауважити, що стаття 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» встановила нові вимоги для всіх населених пунктів. Наявність таких законодавчих заборон суттєво ускладнює діяльність органів місцевого самоврядування в особі, наприклад, сільрад.

В основу сталого планомірного і гармонійного розвитку територій має бути покладене розроблення та використання у практичній діяльності містобудівної документації. Вона дозволить в реальній прив'язці до зонування земель у межах населених пунктів розробляти програми економічного і соціального розвитку, збереження природних ресурсів і підтримання санітарно-епідеміологічної, протипожежної та інших видів безпеки. Наявність повноцінної сучасної містобудівної документації виступає важливою конкурентною перевагою сільської громади в залученні системного інвестора.

Передовсім зауважимо, що у межах сільських територій слід досить розумно підходити до етапності робіт з формування комплексу місцевих планувальних та містобудівних документів. Адже зрозуміло, що неможливо відразу віднайти у місцевих чи в державному бюджеті достатніх фінансових коштів аби відразу розробити генеральні плани для всіх сільських населених пунктів України, плани зонування територій. Але це, мабуть, і не потрібно. У межах сучасних сільських територій, як відомо, значна кількість сіл мають населення менше 100 осіб. Вони не є центрами сільрад і мають дуже тривожну демографічну складову. Розробка генерального плану та плану зонування територій для такої категорії сіл сьогодні навряд чи зможе забезпечити їх розвиток. А тому доцільність витрачання коштів є сумнівною.

Отже видається, що варто починати від головного, пріоритетного, і приступати до розроблення планувальної документації із схем планування території районів, а далі розробляти плани зонування територій, генеральні плани міст районного значення, селищ, сіл – центрів сільрад, чи центрів можливого економічного зростання, що мають для цього реальні економічні перспективи.

Слід зазначити, що якщо будівництво в межах населених пунктів у нашій країні здійснюється на основі містобудівної та землепорядної документації, то будівництво за межами населених пунктів взагалі не охоплене планувальною документацією. Відповідно до ст. 38 ЗК України до земель житлової та громадської забудови відносяться земельні ділянки лише в межах населених пунктів. Отже, норми законодавства про дану категорію земель не поширюються на земельні ділянки за межами населених пунктів. Між тим, будинки та споруди можуть знаходитися і поза межами населених пунктів на землях, наданих, наприклад, для садівництва, ведення особистого підсобного, фермерського господарства тощо.

Статтею 36 ЗК України законодавець прямо забороняє спорудження капітальних будівель і споруд на земельних ділянках, які надані для городництва, але, при цьому, статтею 35 ЗК України дозволяє зведення

необхідних будинків, господарських споруд на земельних ділянках, що надані для садівництва [102].

Закони України «Про фермерське господарство» (ст. 14) та «Про особисте селянське господарство» (ст. 6), а також ДБН Б.2.4-4-97 «Планування та забудова сільських поселень. Планування і забудова малих сільськогосподарських підприємств та селянських (фермерських) господарств» (розділ 6) навіть не виключають наявності житлових будинків у межах земельних ділянок відповідного цільового призначення, хоча останні належать до категорії сільськогосподарських земель¹. Так,

¹ Зрозуміло, що здійснення будівництва допоміжних об'єктів на землях сільськогосподарського призначення не суперечить основному цільовому призначенню даної категорії земель. Насправді, «як може будова в кілька квадратних метрів перешкоджати використанню ділянки сільгоспугідь у 1000 гектарів» [150, с. 23].

Разом з тим слід враховувати, що будь-яке будівництво на землях сільськогосподарського призначення повинно носити допоміжний характер і здійснюватися як додаткове до використання ділянки для виробництва сільськогосподарської продукції.

М.І. Краснов зазначає, що «вимога ефективності по відношенню до землі, що використовується в якості території, висловлює принципове співвідношення між кількістю землі та кількістю засобів виробництва, які на ній розміщуються. Зміст цієї вимоги полягає в найбільш ефективному співвідношенні кількості землі та кількості розміщуваних на ній засобів виробництва» [263, с. 22].

В умовах, коли на землях сільськогосподарського призначення розміщуються допоміжні об'єкти виробничо-господарського призначення (в тому числі на площах сільськогосподарських угідь), проблема їх розміщення виходить за межі цільового або нецільового характеру використання і стає предметом дослідження раціональності використання земельних ресурсів.

Що стосується співвідношення сільськогосподарських і несільськогосподарських видів використання земель сільськогосподарського призначення, безперечним є той факт, що вторгнення несільськогосподарського землекористування в сферу землеробства стає закономірним наслідком процесів індустріалізації та урбанізації [264, с. 21].

При цьому завдання правового забезпечення збереження площі земель, що використовуються в якості продуктивної сили, зводиться, насамперед, до запобігання необґрунтованих відхилень від раціонального розподілу землі між сільським господарством та несільськогосподарськими галузями виробництва.

Безумовно, питання будівництва житлових будинків на земельних ділянках сільськогосподарського призначення, наданих для ведення, наприклад, фермерського господарства, повинні регулюватися нормами містобудівного законодавства. Однак розміщення житлових будинків можливо здійснювати тільки на досить великих за площею земельних ділянках для виключення можливості щільної забудови земель сільськогосподарського призначення і, як наслідок, скорочення площі земель, що

наприклад, члени фермерського господарства мають право зводити житлові будинки, господарські будівлі та споруди на належних їм на праві власності земельних ділянках відповідно до затверджених документацій із землеустрою та містобудівної документації у встановленому законом порядку. Громадяни, що створили фермерське господарство, мають право облаштувати постійне місце проживання в тій частині наданої для ведення фермерського господарства земельної ділянки, з якої забезпечується зручний доступ до всіх виробничих об'єктів господарства. Якщо постійне місце проживання членів фермерського господарства знаходиться за межами населених пунктів, то вони мають право на створення відокремленої фермерської садиби, якій надається поштова адреса [311]. Будівництво об'єктів нерухомості за межами населеного пункту дозволяється і в інших випадках.

Отже, за відсутності заборони на зведення житлових будинків та господарських будівель за межами населених пунктів діє загальне правило, яке надає право будь-якому власнику землі або землекористувачу «споруджувати жилі будинки, виробничі та інші будівлі і споруди» (п. «д» ч. 1 ст. 90, п. «г» ч. 1 ст. 95 ЗК України) [201, с. 138].

Варто звернути увагу і на те, що сьогодні в Україні планування та використання земель населених пунктів здійснюється за подвійною системою – містобудівною та землевпорядною. Отже, зв'язок містобудування (і планування територій) із землеустроєм полягає в тому, що раціональність використання земель і територій за напрямками, визначеними містобудівною документацією, повинні забезпечуватися документацією із землеустрою. Система планувальної документації зарубіжних країн здебільшого є єдиною без розподілу на «містобудівну» та

використовуються для виробництва сільськогосподарської продукції. Причому такі ділянки повинні визнаватися неподільними. В іншому випадку правозастосовна практика стикається з проблемою обходу закону, коли на ділянці, наданій для зазначених цілей, будується житловий будинок, потім виділяється ще кілька частин з аналогічним видом дозволеного використання, на яких також будуються будинки, і так аж до виникнення невеликого котеджного містечка.

«землевпорядну» системи, що діють паралельно (як в Україні)¹ [200, с. 114].

Отже, ситуація, яка нині склалася в Україні, негативно позначається на правовому регулюванні земельних відносин у населених пунктів. Оскільки, по-перше, містобудівна документація розробляється на досить тривалий термін; по-друге, значний обсяг такої документації призводить до відсутності належної кодифікації містобудівного законодавства, що робить її неефективною. Крім того, заходи містобудівної діяльності і землеустрою впроваджуються часто асиметрично.

На сьогодні правове регулювання містобудівної діяльності складає велика кількість нормативних актів. З метою систематизації правового регулювання містобудівної діяльності та враховуючи досвід сусідніх країн, у травні 2010 р. на розгляд Верховної Ради України було внесено проект Містобудівного кодексу України (реєстраційний номер 6400), який викликав дискусію в засобах масової інформації та певні зауваження серед спеціалістів [98], [195, с. 46]. У пояснювальній записці до проекту цього нормативного акту зазначається, що з його прийняттям передбачається розвиток положень чинних законів, які регулюють сферу містобудівної діяльності [315].

Ознайомлення з текстом законопроекту свідчить, що він фактично повністю відтворює зміст законів України «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність» та інші нормативні акти. Планується, що з моменту прийняття Містобудівного кодексу України вказані нормативні акти втратять свою чинність. Однак існують сумніви щодо можливості зазначеного проекту стати єдиним документом в сфері планування та забудови територій і регулювання містобудівної діяльності. Видається, що

¹ Так, наприклад, у містах Німеччині існує два інструменти планування територій: це (1) план використання земель і (2) план забудови. Спочатку розробляється план використання земель, який визначає межі зон та їх спеціалізацію. Потім на план використання земель «накладається» план забудови, який визначає дозволені види використання території зон. Процедура погодження цих документів складна і тривала, головні її компоненти – екологічна експертиза і громадське обговорення. Жоден орган влади не надасть дозвіл на будівництво, якщо запропонований проект суперечить затвердженим планам. Якщо інвестор наполягає на зміні затверджених планів, необхідно знову пройти тривалу і складну процедуру затвердження планів [97].

головною вадою як зазначеного проекту Містобудівного кодексу, так і інших нормативних актів в сфері містобудування виступає їх відірваність від земельного законодавства.

Одним із головних завдань проекту цього кодифікованого акту має бути врегулювання відносин, які виникають між суб'єктами містобудівної діяльності під час встановлення містобудівних умов та обмежень забудови земельних ділянок та порядку планування, забудови та іншого використання територій і окремих земельних ділянок. Отже, кодекс має регулювати планування використання земель в межах населених пунктів. Проте, у вказаному проекті чітко не визначається коло суспільних відносин, які майбутній кодекс має врегулювати. Недостатньо врегульованими залишаються питання земельних відносин при здійсненні містобудівної діяльності. Текст кодексу фактично відтворює положення нині чинних нормативних актів у сфері містобудування. Таким чином, прийняття Містобудівного кодексу у тому вигляді, який визначає проект, не вирішить проблеми кодифікованості містобудівного законодавства і співвідношення із земельним законодавством.

Потреба у створенні зводу архітектурно-технічних норм, обов'язкових при розробці проектів планування і забудови, наприклад, міст, відзначалась ще у 60-х роках минулого сторіччя В. П. Балезіним. Сьогодні Мірошниченко А. М. вважає, що така пропозиція виступає максимально збалансованою: одночасно із кодифікацією основних норм на рівні законів дослідник пропонує, по суті, систематизувати і підзаконне нормативно-технічне регулювання [200, с. 122].

Показово, що В. П. Балезін також обґрунтовано критикував у свій час ідею прийняття т. з. Містобудівного статуту, вказуючи, що це «не могло б повною мірою усунути наслідки тієї невідповідності, що до сьогоднішнього дня існує між законодавством про міські землі та складовою цього законодавства, яке регулює питання планування та забудови міст» [19, с. 117]. Науковець наголошував, що кодифікацію законодавства про правовий режим населених пунктів доцільно здійснювати виключно в межах кодифікації земельного законодавства в цілому [19, с. 117].

Слід відзначити, що на сьогодні містобудівне законодавство, наприклад, Російської Федерації систематизовано шляхом прийняття Містобудівного кодексу. Він являє собою належним чином кодифікований нормативно-правовий акт. Враховуючи такий позитивний досвід, існують підстави вважати, що створення в Україні аналогічного кодифікованого акту було б доцільним. Даний висновок базується на тому, що систематизоване містобудівне законодавство виступає однією з головних передумов створення механізму зонування земель у межах населених пунктів.

Як відмічають фахівці ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», якщо порівнювати законодавство, яке визначає правовий режим земель у межах населених пунктів, то слід зазначити, що містобудівне законодавство характеризується некодифікованістю, суперечливістю, існує велика кількість норм «розпорошених» по відомчих нормативних актах. У свою чергу, земельне законодавство кодифіковане, проте воно «страждає» на брак нормативно-правового матеріалу, який би регулював особливості земельних відносин при здійсненні містобудівної діяльності.

У цьому аспекті заслуговує на увагу зарубіжний досвід, де протягом багатьох років планувальне право розвивається як окрема галузь права [379, с. 217], [382, с. 13], [381, с. 134]. У світі зберігається тенденція створення або консолідації існуючих нормативно-правових актів у єдиний кодифікований акт, який регулює сферу містобудування.

Враховуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що кодифікація містобудівного законодавства при належному науково-методологічному обґрунтуванні та застосуванні системного підходу до його формування може стати перспективним напрямом реформування земельного законодавства. Це в цілому зумовлює необхідність прийняття Містобудівного кодексу України. Він дозволить забезпечити систематизацію та уніфікацію норм, що регулюють відносини в сфері містобудування, в тому числі щодо зонування земель у межах населених пунктів. Йдеться, зокрема, про порядок підготовки проекту плану зонування території, його затвердження, внесення змін до нього; порядок встановлення функціональних зон, їх видів та складу; містобудівний

регламент; граничні розміри земельних ділянок та граничні параметри дозволеного будівництва, реконструкцію об'єктів капітального будівництва; порядок надання дозволів на дозволений (переважний і супутній) та допустимий вид використання земельної ділянки чи об'єкта капітального будівництва; відхилення від граничних параметрів дозволеного будівництва, реконструкцію об'єктів капітального будівництва та ін.

Таким чином, в законодавстві вже закладені певні загальні засади зонування земель у межах населених пунктів та планування територій в Україні, здійснено прив'язку до регулювання використання певних територій. Потрібно лише існуючі приписи містобудівного законодавства привести у відповідність із приписами земельного, природоохоронного та екологічного законодавства.

3.2. Зонування земель у межах населених пунктів як функція державного управління використання та охорони земель

Загальновизнано, що управління у сфері використання та охорони земель здійснюється шляхом реалізації ряду функцій, які складають його зміст. Державне управління всіма землями України та будь-якою категорією земель, незважаючи на наявність ряду спільних рис, володіє і певною специфікою. Специфіка управління землями в межах населених пунктів проявляється, перш за все, в окремих функціях управління та органах. Незважаючи на важливість проблеми управлінських функцій у сфері земельних відносин, вона недостатньо розроблена в науці.

Як відомо, під функціями управління у галузі використання і охорони земель в межах населених пунктів прийнято розуміти основні напрями діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, необхідні для організації раціонального використання та охорони земель. Види і зміст самих функцій впливають з містобудівного, екологічного, земельного законодавства, а також інших нормативних актів.

У науковій літературі відсутнє єдине розуміння класифікації функцій управління землями¹. На думку авторів фундаментальної роботи «Загальна теорія радянського земельного права», до числа функцій державного управління земельним фондом відносяться: ведення державного земельного кадастру; планування використання землі; надання і вилучення земельних ділянок; землевпорядкування; контроль за використанням земель; організація меліорації землі; організація рекультивації земель; вирішення земельних спорів [234, с. 219]. Зазначений перелік функцій та їх зміст автори виводили з чинного земельного законодавства, а зміст функцій, на їх думку, визначають соціальні, економічні та науково-технічні вимоги, пропоновані до організації раціонального використання та охорони земель.

Подальша теоретична розробка і вдосконалення функцій управління землями в межах населених пунктів сприятиме вдосконаленню правового регулювання земельних відносин в Україні, координації та взаємодії

¹ Вперше питання про функції державного управління було поставлено в 40-х роках. Авторі підручників із земельного права 1940 р. і 1949 р. до числа функцій управління земельним фондом відносили: облік земель та їх державну реєстрацію, землеустрій і планування населених пунктів, відведення та вилучення земель, контроль за використанням земель, вирішення земельних спорів. У більшості наступних робіт дана класифікація функцій управління земельними ресурсами була прийнята за основу.

Аксененко Г. О. у своїх працях виділяв дві основні функції управління єдиним державним земельним фондом: облік і реєстрацію земель, а також проведення землеустрою. Крім того, в його роботах згадується і функція контролю за належним використанням землі [2, с. 216-217].

Відомо, що М. І. Козир відносив до числа функцій управління: облік всіх земель державного фонду, землеустрій, контроль за використанням землі [137, с. 53]. На думку Суворова В. І., в Радянському Союзі функціями державного управління земельним фондом були: а) встановлення в порядку управління загальних правил використання землі; б) планування використання землі; в) організація земельної території як об'єкта господарського та іншого використання; г) облік землі та державна реєстрація землекористувачів, ведення земельного кадастру; д) вирішення земельних спорів [342, с. 93].

У числі перших спроб запропонувати класифікацію функцій управління землями міст і інших поселень слід відзначити роботи Б. В. Єрофєєва і В. П. Балезіна. Так, Б. В. Єрофєєв виділяв функції: обліку земель міст і земельний кадастр; планування земель; розподілу і перерозподілу земель міст; державний контроль за використанням земель міст і вирішення земельних спорів у містах [82, с. 58-117]. У роботі В. П. Балезіна пропонується практично аналогічна класифікація, доповнена функцією землеустрою [21, с. 45].

органів державної влади загальної та спеціальної компетенції, а також органів місцевого самоврядування, підвищенню правової захищеності громадян та їх об'єднань у сфері використання та охорони земель поселень.

Функції органів державної влади і місцевого самоврядування як один з елементів змісту управління землями в межах населених пунктів можна класифікувати за кількома критеріями. За характером повноважень зазвичай виділяють органи загальної та спеціальної компетенції. Управлінська діяльність органів загальної компетенції носить територіальний характер, в той час як діяльність органів спеціальної компетенції (міжгалузевих і галузевих органів) поширюється на одну або кілька галузей господарства.

За характером юридичних наслідків розмежовують функцію надання та вилучення земель (яка носить правостановлюючий або правоприпиняючий характер), функцію обліку земель за допомогою державної реєстрації прав на землю та ведення кадастрів (правозабезпечуючий характер), функцію державного контролю за використанням та охороною земель (правоохоронний характер).

За критерієм універсальності функцій органів державної влади та місцевого самоврядування на території населених пунктів можна виділити дві групи функцій. По-перше, органи загальної та спеціальної компетенції реалізують на території населених пунктів свої загальні управлінські функції, які поширюються і на інші категорії земель (державний земельний контроль, моніторинг тощо). Однак реалізація цих функцій на території населених пунктів характеризується певними особливостями. По-друге, на даній території органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють спеціальні функції управління та охорони земель, які практично відсутні в межах інших категорій земель поза межами населеного пункту.

До числа функцій першої групи відносяться: 1) здійснення землеустрою; 2) здійснення обліку земельних ділянок; 3) організація та проведення інвентаризації земель, інших об'єктів нерухомості міських і сільських населених пунктів; 4) здійснення державного контролю за

використанням та охороною земель; 5) ведення моніторингу земель; 6) функція надання та вилучення земельних ділянок; 7) створення та організація діяльності органів виконавчої влади зі спеціальними функціями з управління земельними ресурсами поселень; 8) забезпечення громадян та їх об'єднань інформацією з питань містобудівної діяльності, яка зачіпає їхні інтереси; 9) функція охорони земель.

Поряд з розглянутими функціями органів державної влади та місцевого самоврядування, які мають універсальний характер і поширюються на землі всіх категорій, ряд функцій органів державної влади та місцевого самоврядування щодо використання та охорони земель здійснюється, в основному, тільки в межах населених пунктів. До їх числа відносяться такі специфічні функції: 1) резервування земельної ділянки; 2) ведення містобудівного кадастру і моніторингу об'єктів містобудівної діяльності; 3) планування розвитку території, а також територій міських і сільських населених пунктів; 4) зонування земель в межах населених пунктів [12, с. 214], [144, с. 244]; 5) видачі дозволів на будівництво; 6) функція оцінки земель.

Зазначені загальні та спеціальні функції, будучи сторонами і напрямами діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, одночасно є і засобом вирішення основного завдання, найбільш чітко сформульованого в Містобудівній Хартії Співдружності Незалежних Держав, підписаної в Мінську 4 червня 1999 р. [60] ¹.

Безумовно, на території населених пунктів здійснюються і інші функції управління землями. У рамках даної роботи, враховуючи

¹ Таким завданням є створення необхідних умов, які забезпечують перехід до сталого розвитку населених пунктів. Одним із способів вирішення цього завдання є вдосконалення системи управління містобудівною діяльністю за рахунок: По-перше, формування та зміцнення системи органів державного управління архітектурної та містобудівної діяльністю на регіональному та місцевому рівнях; По-друге, розмежування повноважень та нормативно-правового закріплення функцій та відповідальності органів державного управління на національному, регіональному та місцевому рівнях; По-третє, вдосконалення механізму та організаційних форм державного управління містобудівною діяльністю; По-четверте, посилення ролі органів місцевого самоврядування та ролі населення у формуванні та проведенні містобудівної політики, підтримці сприятливого стану та екологічної реконструкції середовища проживання.

складність і обсяг змісту управління у сфері використання та охорони земель, буде доцільним акцентувати увагу на такій функції державного управління як зонування земель у межах населених пунктів.

Зонування земель у межах населених пунктів є новою функцією для українського законодавства. По-перше, суб'єктами, що здійснюють дану функцію управління, виступають органи місцевого самоврядування, у зв'язку з чим дана функція може розглядатися в якості муніципальної функції управління.

По-друге, зміст даної функції становить діяльність зазначених органів з розробки та реалізації плану зонування території. При цьому мова йде про всі без винятку землі в межах населених пунктів, незалежно від права власності на земельні ділянки. Іншими словами, дана функція ґрунтується на праві територіального верховенства органів місцевого самоврядування населених пунктів, а не на належності їм тих чи інших земель на праві власності.

Та обставина, що при здійсненні зонування земель у межах населених пунктів розробляється і реалізується план зонування території, зовсім не означає, що зонування має значення лише для тих земель, які забудовані або підлягають забудові. План регулює не тільки питання забудови земель в межах населених пунктів, але має відношення також і до інших видів використання останніх.

План зонування території – новий тип нормативного правового акта, що раніше не застосовувався у вітчизняній практиці містобудування. План включає два основні елементи – графічний матеріал і текстові матеріали. Графічний матеріал являє собою схему зонування, яка встановлює межі зон різного функціонального призначення та кодові позначення таких зон. Текстові матеріали складаються з містобудівних регламентів для кожної функціональної зони.

Необхідність включення в план схеми зонування обумовлена новим положенням земельного законодавства про те, що порядок використання земель в межах населених пунктів визначається відповідно до зонуванням земель. Для цього територія кожного населеного пункту поділяється на функціональні зони. Приймаючи план, органи місцевого самоврядування

фактично визначають внутрішньоміський склад земель (їх диференціацію по зонах). Це служить підставою для встановлення містобудівних регламентів для кожної функціональної зони.

Основа правового режиму земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості в межах кожної функціональної зони (межі якої визначаються графічним матеріалом), визначається містобудівним регламентом, індивідуальним для кожної зони. Іншими словами, містобудівний регламент функціональної зони визначає основу правового режиму земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості, розташованих в межах даної зони.

Важливо зазначити, що містобудівний регламент містить перелік видів дозволеного використання об'єктів нерухомості в межах відповідної функціональної зони. Поняття дозволеного використання земельних ділянок також є новим для земельного та містобудівного законодавства України і має велике значення. Воно зумовлене тим, що земельні ділянки можуть використовуватися суб'єктами прав на них відповідно до будь-якого з передбаченого в містобудівних регламентах, видами дозволеного використання. Таким чином, в рамках земель одного цільового призначення, залежно від встановленого містобудівним регламентом дозволеного використання визначається правовий режим земельних ділянок.

Отже, здійснення в населених пунктах зонування земель як функції управління землями передбачає розробку та реалізацію органами місцевого самоврядування нормативного правового акта (плану зонування території). Він визначає правовий режим всіх земельних ділянок, розташованих у межах населеного пункту, за допомогою зонування всієї території та введення містобудівних регламентів для кожної функціональної зони, що включають перелік видів дозволеного використання в межах кожної зони. Отже, можна підкреслити, що зонуванню земель належить провідна, важлива роль у сфері управління використанням та охороною земель в межах населених пунктів.

Новим у характеристиці функції зонування земель є і закріплення екологічного аспекту у чинному законодавстві. На сьогодні зонування

земель як функція управління спрямована на реалізацію принципу екологічної безпеки при використанні та охороні земель. Вона забезпечує в тій чи іншій мірі своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізацію реальних та потенційних загроз антропогенного і природного походження для життя і здоров'я людини, а також компонентів біосфери.

Однак законодавець залишив поза увагою один із екологічних напрямків забезпечення зонування пов'язаний із проведенням екологічної експертизи щодо плану зонування території. Так, відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» експертизі містобудівної документації на місцевому рівні підлягають виключно генеральні плани міст [310]. У постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації» експертизі підлягає така містобудівна документація: Генеральна схема планування території України; схеми планування окремих частин території України; схеми планування території Автономної Республіки Крим, областей, районів; генеральні плани міст – після проведення громадських слухань їх проектів [290]. З цих актів випливає, що план зонування території та детальний план території не підлягають експертизі¹.

Хоча, екологічна експертиза плану зонування території є вкрай необхідною² оскільки, з одного боку, спрямована на виявлення негативного

¹ Крім того, експертиза проводиться тільки щодо проектів будівництва об'єктів IV і V категорій складності, а проекти будівництва об'єктів I-III категорій складності не підлягають обов'язковій експертизі.

Законом не передбачена жодна експертиза планувальних документів для сіл і селищ. Це має спростити процедуру їх розробки, хоча, з іншого боку, поки що важко уявити, яким чином будуть тоді узгоджуватися інтереси громади, району, області та держави. І взагалі, логіка тут дещо дивна: для маленького містечка десь на периферії з населенням 1,5–3 тис. чол. для генплану потрібна експертиза, а для таких цікавих населених пунктів поблизу Києва, наприклад Білогородки, Вишеньок чи Козина, – ні.

Відсутність експертизи плану зонування території та детального плану території може досить дорого коштувати не лише громаді, а й забудовникам. Адже людей, незадоволених будівництвом конкретного об'єкта, про який вони не дізналися при обговоренні генерального плану, не зупинити приписами закону. Тому забудовникам усе одно потрібно буде розв'язувати проблеми, від яких вони нібито убезпечені відсутністю громадських слухань щодо будівництва конкретних об'єктів.

² Скорочення числа експертиз і контрольних органів є неминучим наслідком розпочатої боротьби з корупцією, найбільш ефективними методами якої є скасування ліцензування будівельної діяльності і створення замість цього саморегулівних

впливу на стан довкілля шляхом правомірної діяльності ще на стадії розроблення технічної документації. З іншого – вона дозволяє визначити ступінь екологічного ризику здійснюваної діяльності, встановити відповідність об'єктів експертизи вимогам екологічного законодавства, оцінити вплив діяльності об'єктів екологічної експертизи на якість земельних ресурсів та заходи щодо охорони земель. Тобто ця експертиза безпосередньо – спрямована на реалізацію принципу екологічної безпеки.

Звернемо увагу на те, що значення містобудівного кадастру при проведенні зонування земель у межах населених пунктів, плануванні використання та охорони земель набуло особливого значення в умовах ринкової економіки, земельної реформи. Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» план зонування території розробляється на основі містобудівного кадастру. Дані містобудівного кадастру необхідні для провадження містобудівної діяльності.

Ведення містобудівного кадастру відображає особливості земель у межах населених пунктів, оскільки містить узагальнені відомості про територію населених пунктів, яка складається із земельних ділянок та об'єктів, які на них розташовані. В систему містобудівного кадастру вводяться відомості про плани зонування (зонінги) територій, а також межі кадастрових зон і кварталів, межі економіко-планувальних зон нормативної грошової оцінки земель міста, межі земельних ділянок, кадастрові номери земельних ділянок, угіддя земельних ділянок, цільове призначення земельних ділянок, вид функціонального використання земельних ділянок, нормативна грошова оцінка земельних ділянок, розподіл земель між власниками і користувачами, обмеження у використанні земельних ділянок на підставі даних державного земельного кадастру [301].

Відомості та дані для ведення містобудівного кадастру населених пунктів збираються з документованих джерел, відомчих та інших джерел інформації, зокрема, про сучасне і перспективне призначення територій,

організацій (з одного боку), і зменшення числа «експертних» та інших контролюючих органів. Практика показує, що не дивлячись на все ідеально підписані папірці, руйнуються житлові будинки і школи, ринки і аквапарки, а отже, система чиновницького контролю та безвідповідальності за прийняті рішення неефективна.

їхню належність до відповідних функціональних зон – з матеріалів затвердженої містобудівної документації. Таким чином, містобудівний кадастр може розглядатись як інструмент, за допомогою якого фіксується інформація щодо дозволеного використання земельної ділянки.

Крім того, відомості містобудівного кадастру є інформаційним ресурсом для здійснення планування використання земель населених пунктів, планування територій. Зазначені відомості використовуються при розробці та реалізації містобудівної (зокрема, плану зонування території) та проектної документації. У той же час сама містобудівна документація щодо містобудівного планування розвитку територій і поселень і щодо їх забудови є правовою основою містобудівного кадастру.

У механізмі правового регулювання майбутній інститут зонування земель в межах населених пунктів займає особливе місце і тому, що він містить критерії правомірності поведінки суб'єктів земельних та інших правовідносин, оскільки конкретизує ознаки складів адміністративних (і не тільки) правопорушень, зафіксованих в бланкетних правових нормах, виступає як критерій правомірності (протиправності) поведінки суб'єктів правовідносин. Стан таких інститутів, як право на сприятливе навколишнє середовище, відповідальність за земельні та інші правопорушення (самочинне будівництво і т.д.), залежить від використання земельної ділянки відповідно до містобудівних регламентів, встановлених для кожної функціональної зони. З числа правомочностей власника земельної ділянки (володіння, користування, розпорядження) зонування земель в межах населених пунктів (як і містобудівне законодавство взагалі) зачіпає реалізацію тільки одного з них – правомочності користування (меншою мірою – розпорядження) земельною ділянкою, регулюючи його в публічних інтересах.

Необхідно звернути увагу і на проблему законодавчого регулювання обсягу здійснення органами місцевого самоврядування функції зонування земель у межах населених пунктів. Мова йде про те, що виходячи з положень чинного законодавства, вирішення багатьох питань, пов'язаних з розробкою і реалізацією плану зонування території, фактично перебуває у віданні органів місцевого самоврядування. При цьому законодавство

майже не містить загальних вимог в даній сфері, тобто, недостатньо регламентує питання щодо змісту та меж регулювання плану зонування території, передбачаючи лише окремі положення, які повинні враховуватися органами місцевого самоврядування при прийнятті зазначених нормативних актів. Водночас наділяючи останні обов'язковою юридичною силою щодо будь-яких суб'єктів прав на землю, незалежно від форм власності та інших прав на земельні ділянки; права і обов'язки власників, землевласників, землекористувачів та орендарів земельних ділянок у сфері використання останніх безпосередньо пов'язані з дозволеним використанням, що впливають з містобудівних регламентів; і т.д. Іншими словами, зміст плану зонування території, і містобудівних регламентів, які входять до їх складу, може зробити істотний вплив, на права та обов'язки суб'єктів прав на земельні ділянки, оскільки, як уже зазначалося, основа правового режиму земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості в межах кожної функціональної зони встановлюється містобудівним регламентом. У таких умовах відсутність належного законодавчого регулювання діяльності органів місцевого самоврядування щодо розробки плану зонування території цілком може призвести до порушення або необґрунтованого обмеження прав власників земельних ділянок (так само як і осіб, які використовують земельні ділянки на іншому правовому титулі), наприклад, у разі включення органами місцевого самоврядування в план зонування території «жорстких» умов використання земельних ділянок та розташованих в їх межах інших об'єктів нерухомості.

На підставі викладеного, та з урахуванням положення про те, що володіння, користування і розпорядження землею та іншими природними ресурсами здійснюються їх власниками вільно, якщо це не завдає шкоди навколишньому середовищу і не порушує прав і законних інтересів інших осіб, вважаємо, що з метою запобігання довільного, тобто які не походять з норм чинного законодавства, обмеження прав власників, землекористувачів та орендарів земельних ділянок, законодавством повинні бути значно більш повно врегульовані питання розробки та реалізації органами місцевого самоврядування планів зонування території (наприклад, шляхом

зазначення вичерпного переліку видів можливих обмежень на використання земельних ділянок для здійснення містобудівної діяльності, мінімальної кількості видів дозволеного використання, що встановлюються в межах різних видів функціональних зон, введення інших положень, що дозволять деякою мірою гарантувати реалізацію прав власників та інших суб'єктів прав на земельні ділянки).

За підсумками розгляду суті зонування земель у межах населених пунктів та проблем його здійснення, спробуємо дати коротку оцінку обґрунтованості законодавчого закріплення даної функції управління земельними ресурсами за органами місцевого самоврядування і практично повного усунення органів державної виконавчої влади від її здійснення, з точки зору інтересів ефективного управління землями у межах населених пунктів.

З одного боку, обґрунтовану думку з даного питання висловити складно, оскільки інститут місцевого самоврядування є порівняно новим для України, знаходиться в стадії становлення. Достатня апробація здійснення функцій управління землями в межах населених пунктів на місцевому рівні поки що не відбулася.

З іншого боку, ефективне формування функціональних зон і підзон, а також створення для кожної з них специфічного містобудівного регламенту, що враховує індивідуальні особливості кожного конкретного земельного масиву в межах населеного пункту, і його взаємозв'язок з іншими територіями, може здійснюватися лише на місцевому рівні. Органам державного управління, значно менш наближеним до земель у межах населених пунктів, або, в силу своєї галузевої спрямованості, не здатним враховувати всі інтереси населеного пункту в сукупності, таке завдання навряд чи під силу. Вважаємо, що слід погодитися з висловленою в літературі думкою про те, що права з обмеження використання та зміни нерухомості передані органам місцевого самоврядування не випадково, оскільки «природа цих прав припускає високий ступінь конкретності, яка може бути визначена тільки на місцевому рівні» [18, с. 13].

Остаточну відповідь на питання про доцільність здійснення зонування земель виключно на місцевому рівні, а також про необхідність

наділення відповідних органів повноваженнями в сфері реалізації даної функції, може бути знайдена лише за підсумками накопичення та вивчення достатнього практичного досвіду у зазначеній сфері.

Отже, в умовах проведення земельної реформи, при змінах, що відбуваються в законодавстві, зонуванню земель належить вирішальна роль. Завдяки зонуванню земель в межах населених пунктів, можуть бути досягнуті відразу кілька позитивних цілей. Значно більш повна ясність з питання про види і параметри допустимого використання земельних ділянок у межах населених пунктів, як результат зонування земель, по-перше, найсприятливішим чином позначиться на інтересах осіб, що використовують дані земельні ділянки; по-друге, дозволить встановити більш чіткі критерії, якими слід керуватися уповноваженим органам при наданні земельних ділянок, видачі дозволів на будівництво, погодження відповідних питань; по-третє, визначити межі втручання органів управління в питання використання земельних ділянок та іншої нерухомості; по-четверте, призведе до ряду інших наслідків, сприятливих з точки зору розвитку територій у межах населених пунктів. Іншими словами, з плану зонування території впливає чітке визначення того, як можна використовувати земельні ділянки і що на них будувати, і веде до того, що «більш ясно організований процес погоджень, дозвільні процедури стають менш тривалими, в них бере участь менша кількість адміністративних та інших організацій-посередників, заявники отримують більш надійні гарантії того, що їх будівельні наміри будуть реалізовані в заплановані терміни» [258, с. 13]. За допомогою зонування земель створюється система управління земельними ресурсами в межах населених пунктів, орієнтована на ринкові важелі забезпечення ефективного використання земель, здійснюється перехід від прямого адміністративного управління до ефективного непрямого містобудування, заснованому на принципі свободи вибору в заздалегідь встановлених і відомих межах.

На основі викладеного, можна зробити висновок, що зонування земель як функція управління, передбачена чинним законодавством, засноване на якісно нових принципах регулюючого впливу на об'єкт управління, у зв'язку з чим, практична реалізація даної функції управління

в населених пунктах може і повинна привести до істотної зміни порядку використання та охорони земель.

3.3. Зонування земель як спосіб деталізації основного цільового призначення земель у межах населених пунктів

На сьогодні головна перепона на шляху широкого запровадження зонування земель у межах населених пунктів – це необхідність узгодження зонування земель з жорстким законодавчим регулюванням правового режиму окремих категорій земель, розташованих в межах населених пунктів.

У населених пунктах України існують фактично дві незалежні одна від одної системи диференціації земель: зонування земель у межах населених пунктів відповідно до плану зонування території та поділ земель за цільовим призначенням відповідно до вимог земельного законодавства. Це відбувається внаслідок того, що в Україні реформи в містобудівному та земельному законодавстві розробляються і реалізуються окремо та відособлено.

Питання щодо правового значення зонування земель у межах населених пунктів та співвідношенні його з інститутом віднесення земель до категорій активно обговорюється. Так, деякі автори зонування розглядають як певний субінститут цільового призначення земель [347, с. 6–7], як спеціальне цільове призначення [333, с. 6], як елемент цільового призначення, спосіб деталізації цільового призначення конкретної земельної ділянки [36, с. 150], [160, с. 124], [27, с. 213], [191, с. 79, 82]. Інші – як альтернативу принципу встановлення цільового призначення земель [199, с. 327], [91, с. 28], [188, с. 24], [257, с. 93], [252, с. 21], [320, с. 11], [347, с. 6].

Наприклад, А. М. Мірошніченко вважає, що зонування можна розглядати як альтернативу принципу встановлення цільового призначення земель, який є несумісним з умовами ринкової економіки, з повноваженнями власника розпоряджатися земельною ділянкою [199, с. 327]. Тому в майбутньому цільове призначення земельних ділянок

потрібно замінити іншими засобами регулювання земельних відносин між суб'єктами, які передбачають крім приписів і заборон, інші засоби використання економіко-правового механізмів регулювання та стимулювання.

На окрему увагу заслуговує позиція Носіка В. В., на думку якого «українська земельно-правова наука продовжує використовувати і оперувати поняттями та категоріями радянського земельного права, що призводить до консервації і метафізичного стану правової ідеології, принципів, норм та інших складових у системі земельного права України, як-то: поділ земель за категоріями відповідно до цільового призначення, абсолютизація принципу цільового використання земель ...» [259, с. 632]. Критикуючи існуючий поділ земель за категоріями, вчений слушно підкреслює, що ретроспективний аналіз юридичної природи принципу цільового призначення останніх показує, що такий поділ для радянського земельного ладу був виправданим. Адже він був заснований на підставі націоналізації земельного фонду, на праві виключної державної власності на землю й на застосуванні адміністративно-командного методу управління в сфері використання її як засобу виробництва й просторово-операційного базису. Той факт, що законодавець використовує цільове призначення земельних ділянок в умовах реформування земельних відносин на ринкових засадах, свідчить, що в теорії земельного права правова природа такого явища, як установлення цільового призначення земель, залишається недослідженою [217, с. 168–170]. Він також наголошує, що поділ земель на чітко визначену кількість категорій з особливим правовим режимом для кожної з них створює реальні перешкоди у здійсненні громадянами та юридичними особами суб'єктивних земельних прав [217, с. 169].

До того ж автор зазначає, що зміна правових форм і методів регулювання земельних відносин у сучасних умовах не означає повної відмови від поділу земель на відповідні категорії. Така класифікація земель може бути прийнятною для ведення державного земельного кадастру і створення необхідної земельно-інформаційної системи [217, с. 175–176].

Схожу точку зору підтримує й В. М. Правдюк, вказуючи, що застосування системи тотального поділу всіх земельних територій України

за цільовим призначенням є не лише нераціональним, а і утопічним, тобто неможливим для практичної реалізації [257, с. 93]. Посилаючись на те, що навряд чи є підстави вважати одне з цих понять складовою частиною іншого. Доказом останнього може бути розбіжність, а, можливо, й суперечливість двох систем за цілою низкою критеріїв. Перш за все, зазначені системи поділу є двома різними інститутами двох окремих галузей законодавства: земельного (поділ земель за цільовим призначенням) та містобудівного (зонування), що різняться за метою створення, предметом та способами реалізації. Тому будь-яка спроба об'єднати чи ієрархічно упорядкувати ці два інститути виявиться неефективною [255, с. 178]. При цьому автор вважає можливим збереження поділу земель за цільовим призначенням в облікових та навчальних цілях.

До цієї групи науковців приєднується також В. М. Єрмоленко, який вважає, що підґрунтям поділу земель за категоріями варто покласти принцип раціональності природокористування, а цільове призначення землі доцільно замінити принципом зонування, який набуває все більшого поширення в розвинених зарубіжних країнах [91, с. 28].

Аргументованою видається і точка зору Р. І. Марусенко, який справедливо вказує, що запровадження зонування земель можливе, але тільки системно, шляхом заміни існуючої системи, адже значна кількість земельно-правових нормативних актів буквально «пронизана» принципом цільового використання земель, на зміну якому може претендувати зонування [189, с. 44]. Крім того, земельне законодавство тісно пов'язане з іншими правовими галузями, такими як містобудівна, природоохоронна тощо. В інструментарії цих галузей також широко застосовується принцип цільового використання земель, на яких перебувають відповідні об'єкти правової регламентації та охорони.

Цікавим є той факт, що зі змісту законодавства, на жаль, не зрозуміло, що виступає первісним: зонування земель у межах населених пунктів чи цільове призначення. З одного боку, відповідно до частини четвертої ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території,

забороняється, а відповідно до ст. 2 того ж Закону метою планування та забудови територій є обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням. З другого боку, відповідно до частини другої ст. 24 забудова земельної ділянки здійснюється в межах її цільового призначення, встановленого відповідно до законодавства [310].

Однак не можна погодитися з позицією, яка міститься у проекті Закону України «Про зонування земель» [42]. Зокрема, з тим, що зонування визначається як поділ земель відповідно до категорій земель, типів землекористування. Оскільки, проект вказаного закону ставить зонування земель в залежність в підпорядковане до категорій земель положення, що нівелює систему гнучкого планування.

Слід зазначити, що в будь-якому випадку значення категорій має бути істотно зменшене, коли запроваджується зонування земель у межах населених пунктів. Зонування земель – це відмова від характерного упередженого підходу до земельних ресурсів і перехід до територіального підходу. Останній розглядає земельні ресурси не як сукупність ділянок, рішуче відділених одна від одної межами, а як єдине ціле. Проект же запроваджує зонування земель у межах населених пунктів паралельно із збереженням категорій земель (в тих країнах світу, де запроваджене зонування, категорій не існує взагалі).

Цікавим виступає той факт, що в Земельному кодексі, наприклад, Російської Федерації, поєднуються два підходи до регулювання питання зонування земель. З одного боку норми про зонування земель, розглядаються, як окрема група норм, яка повинна застосовуватись поряд з нормами про поділ земель на категорії, з іншого боку, норми про зонування земель розглядаються, як частина норм про категорії земель, які визначають їх склад. При чому відповідно до російського земельного законодавства одні і ті ж самі функціональні зони можуть бути визнані землями різних категорій.

Представники російської земельно-правової науки іноді зауважують, що Росія – єдина країна з ринковою економікою, де існують категорії земель. Вони дійшли висновку, що збереження категорій та запровадження зонування земель – це речі несумісні. Виходило так, що в рамках зони

знаходилися ділянки, які належали до різних категорій, а ділянки однієї категорії земель могли опинятися у різних зонах [244]. Тому, у червні 2010 р. Уряд РФ прийняв розпорядження від 15.06.2010 р. [231], в якому передбачається скасувати інститут поділу земель на категорії як інститут, дублюючий інститути територіального планування та містобудівного зонування (п. 20). На виконання зазначеного розпорядження підготовлений проект Федерального закону про внесення змін до Земельного кодексу РФ [219], згідно з яким втрагтиме силу п. 2 ст. 7 Земельного кодексу РФ, який передбачає положення про те, що правовий режим земель встановлюється, виходячи з їх приналежності до тієї чи іншої категорії (на сьогоднішній відповідний проект так і не був прийнят).

У літературі з посиланням на авторів законопроекту наголошується, що інститут віднесення земель до категорій являє собою застарілу норму, що сприяє розвитку корупції [77]. Тому даний інститут пропонується скасувати, врегулювавши правовий режим земельних ділянок у рамках територіального планування і зонування, що визначають дозволене використання земельних ділянок на всій території Росії [188, с. 26].

З таким підходом не погоджуються О. І. Крассов [160, с. 124] і С. О. Боголюбов [27, с. 211], підкреслюючи, що зонування земель необхідно розглядати як додатковий по відношенню до поділу земель на категорії спосіб визначення правового режиму земель. При цьому О. О. Борисов висловлює сумнів щодо можливості скасування норми про віднесення земель до категорій і вказує, що зонування територій спирається на цільове призначення земель [31, с. 45]. На думку Г. Л. Землякової, скасування категоризації земель спричинить суттєве «перекроювання» всього природоресурсного законодавства [113, с. 416].

О. Л. Мінина, пропонуючи прогноз варіантів розвитку законодавства в частині інституту поділу земель на категорії і зонування територій, приходять до висновку про те, що найменш бажаний варіант скасування категорій земель. Вона вважає, що це потребуватиме найістотніших змін законодавства, в тому числі кардинальної переробки ЗК, що встановлює правовий режим земель залежно від їх приналежності до тієї чи іншої категорії. Це вимагатиме переоформлення правовстановлюючих

документів на земельні ділянки, що, як показує досвід, затягується на тривалий термін, створює перешкоди в здійсненні підприємницької діяльності, лягає важким тягарем на громадян – власників та користувачів прав на земельні ділянки, сприяє виникненню маси колізій у правозастосовчій практиці [194, с. 63].

На думку О. А. Галиновської, саме шляхом скасування категорій і встановлення правового режиму здебільшого земель містобудівними регламентами (які затверджуються органами місцевого самоврядування) істотно знижується рівень правового регулювання земельних відносин, який здійснюється в даний час переважно федеральними законами. Однак кардинальний варіант з відміною категорій земель не може розглядатися як єдино можливий [50, с. 50].

М. В. Попов зазначає, що багато з існуючих проблем у правовому регулюванні земельних відносин обумовлені в тому числі паралельним існуванням двох схожих інститутів – цільового призначення (категорії земель) і дозволеного використання. Тому, на думку вченого, раціональне зерно в скасуванні поділу земель на категорії, безумовно, є. Але до реального втілення названої ідеї можна буде підійти лише за наявності повноцінних документів територіального планування всіх трьох рівнів. Потрібно також забезпечити державний кадастровий облік земельних ділянок на переважній частині території. Тільки тоді відміна поділу земель на категорії може дати позитивний ефект [251, с. 11].

На думку В. А. Бурова, відміна категорій земель порушить спадкоємність в законодавстві і не виправить недоліки в діяльності публічних органів. Крім цього вчений зазначає, що аргумент, який приводиться на користь скасування інституту категорій земель як основного способу визначення правового режиму земельних ділянок, є більше різноманіття видів дозволеного використання порівняно з сімома категоріями земель в РФ, встановленими земельним законодавством. При цьому не враховується, що кількість категорій ніколи не була незмінною, вона збільшувалася в міру розвитку суспільних відносин, і в разі виникнення такої необхідності немає перешкод для цього. Таким чином, вищенаведений аргумент не є достатньо обґрунтованим [35, с. 46].

Як зазначає П. Н. Павлов, часом буває важко розрізнити між собою норми про категорії земель і норми про зонування територій. Немає необхідності вводити зонування територій, оскільки вже давно здійснюється розподіл земель на категорії. По суті, на його думку, поділ земель на категорії і є зонуванням територій [244].

Варто зазначити, що природа інституту місцевого планування носить допоміжний характер по відношенню до категоризації земель, оскільки в його основі лежить визначення призначення території, в тому числі заплановане розміщення об'єктів різного призначення, яке спирається на природні характеристики земель і історично сформовані напрями їх використання. Виділення ж категорій земель – результат наукового пізнання властивостей землі, систематизації природних та інших властивостей землі і має визначальне значення при забезпеченні раціонального використання земель.

Отже, критично слід поставитися до тези про те, що інститут поділу земель на категорії дублює інститут зонування земель у межах населених пунктів. Навпаки, інститут поділу земель на категорії існує вже багато десятиліть, а інститут зонування земель тільки формується.

На сьогодні можемо констатувати про формування стійкої тенденції законодавчої деталізації норм, що регламентують правовий режим земель та земельних ділянок. Можна додати, що проявом такої деталізації виступає формування інституту зонування земель у межах населених пунктів. Саме цей факт припускає встановлення особливого земельно-правового режиму, який полягає в тому, що власникам (користувачам) земельних ділянок, які входять до складу певної функціональної зони, надається різний комплекс прав і обов'язків з приводу землі на відміну від осіб, земельні ділянки яких розташовані за межами цих зон. Зонування земель у межах населених пунктів необхідно розглядати як спеціальний спосіб визначення правового режиму земель, як одну з функцій управління земельним фондом, яка дозволяє вирішувати важливі завдання, зокрема містобудівні, екологічні, економічні та ін.

Таким чином, інститут віднесення земель до категорій і майбутній інститут зонування земель у межах населених пунктів мають бути

взаємопов'язані як юридичні механізми, за допомогою яких здійснюється регулювання земельних відносин. Заміна одного інституту іншим не дозволить вирішити існуючі проблеми в земельній сфері, оскільки вони спрямовані на вирішення різних завдань. Не виключається, що у перспективі зонування земель у межах населених пунктів може розглядатися як альтернатива поділу земель на категорії за цільовим призначенням. На сьогодні розвиток і вдосконалення законодавства, що регулює земельні відносини, доцільно здійснювати шляхом «вбудовування» нових елементів, їх послідовного сполучення з раніше напрацьованими і виправданими на практиці елементами колишньої системи містобудування.

У ході проведеного дослідження зроблено висновок про те, що подальше удосконалення законодавства, яке забезпечує реалізацію принципу поділу земель на категорії за цільовим призначенням, було б більш ефективним і менш руйнівним законодавчим рішенням, ніж повна заміна категорій земель інститутом зонування земель у межах населених пунктів.

Підсумовуючи, можна констатувати, що в сучасних умовах правовий режим земель в межах населених пунктів повинен визначатися таким чином:

1) в законодавстві повинні фіксуватися основні обмеження і приписи щодо використання найбільш важливих і типових земель (наприклад, основних об'єктів природно-заповідного фонду, історико-культурного призначення, оздоровчого призначення, тощо), що мають групуватися в категорії земель. Від принципу встановлення безпосередньо в законі цільового призначення всіх земель слід поступово відмовлятися;

2) більш детальні обмеження та приписи, що доповнюють законодавчі або компенсують їх відсутність, мають міститися у планувальній документації (насамперед, із зонування земель у межах населених пунктів);

3) конкретний правовий режим земельної ділянки повинен визначатися у землевпорядній документації щодо цієї конкретної ділянки. Цей режим має враховувати законодавчі і планувальні обмеження та

приписи або компенсувати їх відсутність. Слід поступово впровадити загальне правило, за яким будь-який серйозний вплив на земельні ділянки (наприклад, перенесення або зміни в ґрунтовому покриві, забудова, зміни в гідрологічному режимі та істотні зміни в рослинному покриві) повинні допускатися лише за наявності землевпорядної документації, що це дозволяють. Така схема дозволить повно і вичерпно визначати правовий режим земель в межах населених пунктів, уникаючи невиправданих обмежень та перешкод у їх використанні.

3.4. Особливості зонування земель у межах приміських зон

У житті сучасного міста значну роль відіграють не тільки землі в його межах, а й території, що виходять за межі міста. Ці землі повинні мати особливий режим, спрямований на забезпечення потреб міст. Йдеться про землі приміської та зеленої зон. Потреба в таких зонах є очевидною, оскільки останнім часом в індустріально розвинених містах України спостерігається тенденція забудови вільних територій за рахунок скорочення приміської та зеленої зони міста. Саме приміська зона виступає головним засобом забезпечення сталого розвитку за межами населених пунктів.

У літературі, не без підстав, ставиться питання про необхідність спільного планування використання території міста та прилеглих до його меж земель. Ще в середині ХХ ст. окремими авторами відзначалося, що у зв'язку із зростанням міст «виникає ряд дуже важливих містобудівних проблем, вирішення яких пов'язане з формуванням приміської зони, з освоєнням значних територій, що оточують велике місто. Інтереси розвитку великого міста – головний фактор, під впливом якого відбувається формування приміської зони. Проектування та подальше формування їх слід розглядати як єдиний процес» [123, с. 6].

У сучасних умовах до найбільш гострих проблем організації раціонального використання земель міст, які неможливо вирішити без планування приміської зони, відносяться: переміщення великих промислових підприємств за межу міста; зменшення транзитного

автомобільного руху; децентралізація житлових масивів; створення так званих «зелених клинів», які поліпшують екологічну обстановку. Тому визначення перспектив розвитку міста неминуче стикається з необхідністю обліку як можливого його розширення, так і підвищення ефективності використання земель в існуючих межах, наприклад, шляхом перерозподілу земельних ділянок та (або) зміни їх функціонального призначення. Ця проблема перманентна для всіх економічно розвинених країн. Зокрема, Ф. Гибберд, розмірковуючи про можливість розвитку міського поселення у Великобританії, зауважив, що останнє буде йти «або шляхом кращого використання землі, або шляхом розширення території міста» [55, с. 28]. Отже, правове регулювання територіального планування міських земель має виходити з наявності приміської зони і утримувати на цей рахунок спеціальні правила, які б визначали правовий режим відповідної зони.

Однак чинне земельне законодавство недостатньо регулює це питання. Для усунення існуючих прогалин доцільно використати історичний досвід та відповідні норми законодавства зарубіжних країн. Так, Земельний кодекс РРФСР від 30 жовтня 1922 р. до міських земель відносив також прилеглі до міських кордонів колишні міські землі, якщо вони не знаходилися у фактичному користуванні селянського населення або робочих організацій (ст. 145) [111]. Таким чином, землі усередині чинної міської межі, а також частина приміських територій визнавалися міськими землями.

Крім того, післявоєнний досвід показав, що генеральний план великого міста повинен регулювати планування та забудову не тільки в межах міста, а й у межах всієї приміської зони незалежно від того, чи знаходиться приміська зона в межах існуючої або проектної міської межі чи ні. Зокрема, на Всесоюзній нараді з містобудування 1960 р. [48, с. 312] було визнано за необхідне внести такі зміни до чинного законодавства, в результаті яких приміська зона міста (особливо великого) стала б його складовою частиною і постійно використовувалася для потреб міста. А для цього, слід у свою чергу, встановити такий порядок, при якому регулювання всіх видів будівництва на території приміської зони здійснювалося б міським виконкомом, а проект планування приміської

зони входив би до складу генерального плану міста в якості складової частини. Внесення такої зміни в чинне законодавство дозволило б упорядкувати будівництво на території приміської зони у відповідності з інтересами міста.

Крім того, у ст. 34 Основ земельного законодавства було зазначено, що землі за межами міста, що служать резервом для розширення його території, місцем розташування та будівництва необхідних споруд, пов'язаних з благоустроєм і нормальним функціонуванням міського господарства, а також зайняті лісами, лісопарками та іншими зеленими насадженнями, які виконують захисні та санітарно-гігієнічні функції, і є місцем відпочинку населення, виділяються відповідно у приміську і зелену зону міста [230].

Однак, необхідно зазначити, що приміська зона встановлювалась не для всіх міст¹. Приміська зона встановлювалась тільки до великих міст, тобто міст з кількістю населення від 250 тис. осіб. І це цілком справедливо. Аналогічне положення необхідно закріпити і у сучасному законодавстві.

Крім того, нормативними документами, чинними у сфері містобудування в СРСР (Інструкція ВСН 38-82 «Про склад, порядок розробки, погодження та затвердження схем і проектів районного планування і забудови міст, селищ і сільських населених пунктів» [43], СНіП II-60-75 «Планування і забудова міст, селищ і сільських населених пунктів» [70]) було передбачено розробку схеми планування приміської та зеленої зони у складі генерального плану населеного пункту. Приміську зону визначали як сукупність прилеглих до міста адміністративних районів, які утворюють з містом єдине ціле в функціонально-планувальному, соціально-економічному і територіальному устрої.

Відповідно до державних норм запроваджувався режим використання приміських та зелених зон (зокрема, для розміщення на їхній території об'єктів будівництва, пов'язаних з містом), розселення жителів,

¹ Існував поділ міст за чисельністю населення на класи: 1 клас – великі міста з населенням понад 500 тис. чоловік; 2 клас – великі міста з населенням від 250 до 500 тис. осіб; 3 клас – великі міста з населенням від 100 до 250 тис. чоловік; 4 клас – середні міста з населенням від 50 до 100 тис. чоловік; 5 клас – малі міста з населенням до 50 тис. осіб [20, с. 6].

створення зелених зон навколо міст, позаміських зон короткострокового та тривалого масового відпочинку населення міста та приміської зони, формування системи міжселених центрів культурно-побутового обслуговування населення. Приміська зона охоплювала резервні території для розвитку функціональних зон міста. Тобто, приміська зона визначалась, як об'єкт проектування, покликаною вирішувати питання планування, забудови, благоустрою та впорядкування землекористування відповідної території. Межі приміської та зеленої зони визначали в кожному окремому випадку залежно від масштабів міста, його господарського значення та перспектив розвитку, природних умов, трудових зв'язків населення в межах адміністративних районів.

Однак на сьогодні правовий режим земель приміської зони визначається дуже поверхово. ЗК України взагалі не згадує про приміську зону. Досить загальне визначення даного поняття міститься в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» [310] та в ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад та зміст генерального плану населеного пункту» [75]. У цих актах приміська зона визначається, як територія, що забезпечує просторовий та соціально-економічний розвиток міста.

Крім того, у Державних будівельних нормах, що визначають склад та зміст генеральних планів населених пунктів зазначено лише те, що складовою частиною генерального плану населеного пункту може бути концепція генерального плану, необхідність розроблення якої визначається у завданні на розроблення. Дана концепція визначає для значних міст – приміську зону. Концепція може розроблятися для міст з чисельністю населення понад 500 тис. осіб. Схвалена замовником концепція є основою для подальшого розроблення генерального плану.

Державні будівельні норми 360-92 «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» [71] визначають, що приміську зону слід проектувати одночасно з генеральним планом міста як єдиний господарський і планувальний комплекс з розробкою пропозицій, спрямованих на економічний і соціально-культурний її розвиток і структурно-територіальну організацію.

Нарешті, потрібно звернути увагу на той важливий факт, що у двох нині чинних нормативних документах, які регламентують грошову оцінку земель населених пунктів та земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів і які затверджені відповідними наказами Держкомзему, Мінрегіонбуду та інших центральних органів виконавчої влади, термін «приміська зона» не тільки використовується, а і є підставою для застосування підвищувальних коефіцієнтів залежно від чисельності населення міста-центру.

Найбільш детально приміська зона визначена у проекті Державних будівельних норм Б.2.2-1-01 «Містобудування. Планування і забудова населених пунктів». Згідно з цим проектом для забезпечення умов територіального розвитку міст на перспективу, розміщення і будівництва споруд, пов'язаних з функціонуванням міського господарства, розміщенням житлового, дачного та садівницького будівництва тощо необхідно виділяти приміські зони різного призначення, в тому числі, зелені зони для відпочинку населення, поліпшення санітарних, екологічних умов і мікроклімату міст. Планування і забудови приміських зон слід вирішувати у відповідності до архітектурно-планувальних особливостей самих міст, які вони оточують. Зонування і використання території приміських зон міст, включаючи природоохоронні заходи, визначається містобудівною документацією з обліком землі і лісовпорядною документацією [314]. Отже, у містах повинна обов'язково виділятися приміська зона на основі містобудівної документації¹.

¹ На сьогодні у Російській Федерації ситуація виглядає не найкращим чином. Так, Містобудівний кодекс від 29.12.2004 р. передбачає лише спільну підготовку документів територіального планування, склад яких стосовно до поселень обмежений генеральним планом [61]. Визначений в ст. 23 Кодексу зміст генерального плану не регламентує належним чином планування міста і приміської зони. Між тим, за змістом п. 1 ст. 86 Земельного кодексу РФ від 25.10.2001 р. [110], землі міста і приміської зони розглядаються як єдина територія. Режим використання земель приміської зони повинен виходити з перспектив розвитку міста, як це було передбачено в законодавстві дореволюційної Росії.

Доцільно було б застосувати з цього приводу досвід Казахстану. У законодавстві Казахстану щодо окремих земель передбачені спеціальні правила їх зонування. Зокрема, ст. 110 Земельного кодексу Казахстану від 20.06.2003 р. передбачає виділення у складі приміських зон територій з виділення зон інтенсивного розвитку приміського

Як зазначається в літературі, приміські зони – території за межами міської межі які складають разом із містом єдину соціальну, природну та господарську територію [334, с. 50]. Крім того, приміська зона – це територія, яка розташована за межею міста і служить резервом для його розвитку, є місцем розташування і будівництва споруд, необхідних для нормального його функціонування, організації відпочинку населення, поліпшення якості довкілля у відповідності з містобудівними та іншими спеціальними вимогами [100, с. 324]. Приміські зони можуть охоплювати від кількох сіл навколо міста районного підпорядкування до кількох сільських районів навколо великих міст.

Необхідно зазначити, що приміська зона – це землі, що примикають до межі міста, які включають: 1) території для перспективного розвитку міста; 2) території для розміщення промислових, комунальних і складських об'єктів, об'єктів інженерної та транспортної інфраструктур; 3) території для розміщення садівничих і дачних кооперативів, а також для ведення сільського господарства; 4) території місць відпочинку населення та виконання захисних та санітарно-гігієнічних функцій (зелена зона).

Фактично приміська зона являє собою трансцільову підкатегорію земель (у тій мірі, в якій ЗК України дозволяє її так характеризувати) зі спеціальним правовим режимом, характерними рисами якого є: 1) прив'язка приміської зони тільки до міських поселень; 2) безпосереднє примикання земель приміської зони до міської межі; 3) не включення приміської зони до складу земель інших поселень; 4) чіткий господарський, соціальний та природний зв'язок приміської зони з містом, що дозволяє говорити про її єдине призначення як плацдарму для сільськогосподарського виробництва, особливого містобудівного регулювання, зелених зон [109]. Сама приміська зона встановлюється при затвердженні генерального плану населеного пункту. Отже, досвід Казахстану може допомогти заповнити певні прогалини у вітчизняному законодавстві.

¹ Наприклад, у США, в приміській зоні з житловою індивідуальною забудовою може бути дозволене розміщення офісів, торгових закладів або навіть невеликих промислових об'єктів, якщо такі об'єкти відповідають певним встановленим муніципалітетом напрямкам розвитку території за визначеними параметрами (обов'язкові відступи від межі проїжджої частини вулиці, розміри будинків, висота та ін.) [401, с. 111–113]. Дане положення встановлене внаслідок проведеного зонування земель.

розширення міста; 5) у межах приміської зони одночасно можуть знаходитися землі сільськогосподарського призначення; зони відпочинку населення; резервні землі для розвитку міста; зелені зони та ін.

Крім того, можна виділити в рамках єдиної приміської зони наступні підзони: 1) зона містобудівного розвитку – промислові та селітебні територіальні резерви, які включають відкриті простори, що примикають до них; 2) господарсько-технічні зони – території сільського та комунального господарства, зовнішнього транспорту, які можуть включати в себе окремі вкраплення територій іншого значення, наприклад, санітарно-захисні і вітрозахисні насадження і т.д.; 3) зони інтенсивної рекреації – озеленені і упорядковані території масового відпочинку і спорту; 4) екологічні та природоохоронні зони – території, де головною метою є підтримка сформованої або відновлення порушеної природної рівноваги.

Для кожної зони та підзони, що входить до складу приміської зони, повинен визначатися режим використання, передбачатися можливість обмеження і заборони в сфері забудови та господарської діяльності на їх території. Проте слід мати на увазі, що затвердження меж та правового режиму приміської зони не скасовує встановленої для земель та земельних ділянок категорії земель. Тому, наприклад, на землі лісового фонду, землі сільськогосподарського або рекреаційного призначення поширюються положення ЗК України та інших нормативних правових актів про землі відповідної категорії. Але при цьому враховуються і спеціальні норми, які визначають правовий режим приміської зони¹.

На сьогодні приміські зони не включаються в зміст плану зонування території, а відображаються тільки в генеральному плані міст. Однак територія приміських зон так само, як і землі у межах населених пунктів, повинні підпадати під дію плану зонування території. Це повинно стосуватися приміської зони тільки в індустріально розвинених містах. Цілком природно, що частина плану, яка стосується приміської зони буде

¹ Правовий режим приміських зон – встановлений законодавством порядок використання, охорони, управління і розпорядження землями приміських зон виходячи з особливостей правових режимів земель, що входять в їх межі, в залежності від їх цільового призначення і дозволеного використання.

відрізнитись (за набором зон та іншими показниками) від зонування земель центра міста. Втім саме цей земельно-містобудівний документ спроможний найбільш повно врахувати наявні відмінності та місцеві особливості між центральною частиною міста і приміською зоною та встановити чіткі вимоги щодо дозволених та допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах приміської зони.

Як зазначав Ерофеев Б. В., в окремих випадках до складу приміської зони можуть включатися земельні ділянки, що виходять за межі приміської зони, сприятливі для організації масового відпочинку міського населення [82, с. 74].

У генеральному плані міста повинна передбачатися можливість включення в майбутньому в межу міста земель приміської зони, що примикають до неї. Тому доцільно, щоб забудова цих земель до включення в міську межу не суперечила плану зонування території¹. Він повинен передбачати, що планування приміської зони ув'язується з плануванням міста, а система регулювання будівництва в цій зоні повинна бути підпорядкована вимогам планування і забудови міста.

На основі плану зонування території повинно проводитися розміщення будівництва, освоєння та використання включених до складу приміської зони земель. План зонування території щодо приміської зони розробляється для регулювання розміщення всіх видів будівництва на прилеглий до міста території, для найбільш повного задоволення культурно-побутових потреб та відпочинку населення, що проживає у місті та передмісті, а також для економічно доцільного використання вільної від забудови землі в цілях організації сільськогосподарського виробництва.

При розробці генеральних планів міст і планів зонування їх територій вже зараз необхідно приділити окрему увагу використанню

¹ Так, ще генеральним планом реконструкції Москви 1935 р. за містом були закріплені резервні землі, які лише з часом увійшли в межі міста. Але вже в той час на них поширювалися правила забудови, затверджені для Москви. Відведення земельних ділянок всередині міської межі, будівельний, технічний, санітарний та архітектурний нагляд на цих землях також здійснювалося згідно з правилами забудови м. Москви. Ці правила поширювалися повністю як на територію, що входила в діючу міську межу Москви, так і на закріплені за містом всі намічені по генеральному плану для міської забудови приміської території (резервні землі).

приміських земель, оскільки забезпечення раціонального використання земель приміської зони в даний час має бути одним з основних завдань органів місцевого самоврядування. Бажано для всіх великих міст в законодавчому порядку передбачити включення приміських зон не тільки в генеральний план міста, а й у план зонування території. Включення в плани зонування території приміських зон дасть можливість вивчити перспективи розвитку міст, заздалегідь встановити найбільш раціональне використання цих земель і уникнути багатьох невиправданих помилок¹.

Як зазначається в літературі, розроблене та належним чином функціонуюче зонування у приміських зонах позитивно сприятиме, в першу чергу, практичним питанням розширення меж міст обласного значення [32, с. 36].

Крім того, необхідно пам'ятати, що у складі приміської зони навколо великих міст, створюється лісопарковий захисний пояс. Він являє собою

¹ Наприклад, на сьогодні все частіше трапляються випадки перетворення земель сільськогосподарського призначення в землі житлової та громадської забудови так як це є можливістю розростання територій міст з низькою щільністю населення, що навряд чи може служити якимось виправданням для знищення в цих цілях сільськогосподарських угідь. Ця ситуація видається зовсім недоцільною, оскільки саме землі сільськогосподарського призначення, що примикають до кордонів населених пунктів, є найбільш розробленими і активно використовуваними для виробництва сільськогосподарської продукції. В умовах же можливого процесу урбанізації власник земельної ділянки зі складу земель сільськогосподарського призначення опиняється перед досить складним вибором: продовжити йому виробництво сільськогосподарської продукції на належній йому ділянці або зусилля і добитися його переведення в іншу категорію земель з тим, щоб капіталізувати свій прибуток від продажу земельної ділянки для цілей будівництва. Таким чином, найбільш оптимальним способом захисту земель сільськогосподарського призначення від розростання міст і промислових центрів є вдосконалення інституту приміських зон. Саме приміські зони, а не інші суміжні території, повинні стати резервом для розвитку населених пунктів та індустріальних об'єктів.

Перш за все, необхідно, щоб встановлення приміських зон носило не факультативний, а обов'язковий характер. Відсутність такої норми пояснюється той факт, що приміські території в даний час є тільки лише резервом розвитку населених пунктів, тоді як вони покликані виконувати функцію забезпечення балансу інтересів міського розвитку та сільськогосподарського виробництва. Встановлення приміських зон має здійснюватися з урахуванням результатів публічного обговорення, оцінки їх впливу на навколишнє середовище та екологічної експертизи. У такому випадку приміські зони будуть виконувати функцію буферної зони, пом'якшувальною і таким чином будуть відсувати в часі перетворення сільськогосподарських земель.

частину приміської зони, яка безпосередньо примикає до міста. Це зелена зона¹, яка відмежована в установленому порядку, в районах близької доступності для міського населення до земель державного лісового фонду, разом з деревною та іншою лісовою рослинністю, що виконує захисні та санітарно-гігієнічні функції. У межах кордонів зелених зон виділяються лісопаркові території та місця тривалого і короткочасного відпочинку населення.

Зелена і приміська зони мають різні межі. Залежно від конкретних умов в одних ситуаціях зелена зона може цілком розміщуватися в межах приміської зони, складаючи якусь частину останньої, а в інших – розміщуватися частково в межах приміської зони, а частково поза її межами.

Межі приміської зони для кожного міста визначаються строго індивідуально. На це робить значний вплив величина міста, перспективи його розвитку, місцеві природні умови і ряд інших обставин. Оскільки, за загальним правилом, зелені зони є органічною складовою частиною приміських зон, остільки і межі зелених зон повинні визначатися в процесі зонування земель приміських зон.

Землі зелених зон підлягають особливій охороні. У них повинно бути заборонено надавати земельні ділянки для всіх видів будівельних робіт, несумісних з охороною природи; лісових та інших насаджень; водойм (річок, озер, водосховищ, каналів) і т. п. Порядок землекористування в зелених зонах аналогічний порядку використання земель у приміських зонах. Землі приміської і зеленої зон повинні використовуватися в строгій відповідності із затвердженим генеральним планом і планом зонування території.

Крім того, розповсюдження плану зонування території на приміську зону є вкрай необхідним ще й тому, що останнім часом набуло поширення

¹ У Наказі Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України» [293] поняття «зелена зона» закріплено в межах терміна «приміська зелена зона», яка розуміється як «територія за межами міської зони, зайнята лісами, лісопарками та іншими озеленими територіями, яка виконує захисні і санітарно-гігієнічні функції і є місцями відпочинку населення». Разом з тим, зауважуємо, що «приміська зона» та «зелена зона» не є тотожними поняттями.

так зване котеджне будівництво в межах приміської зони. Котеджні містечка зводяться, як правило, на земельних ділянках, призначених для садівництва та дачного будівництва. Якщо забудова населених пунктів відбувається на основі певної плановості і зональності, то підготовка будівництва котеджних містечок всю створену зональність і плановість заперечує із самого початку.

Наприклад, на сьогодні ні в законах, ні в підзаконних нормативно-правових актах не міститься навіть чіткого формулювання цільового призначення земельних ділянок для садівництва. Так, Санніков Д. В. виділяє основне та додаткове призначення земельних ділянок. До основного відноситься закладання багаторічних насаджень та вирощування сільськогосподарських культур. Додатковим цільовим призначенням виступає саме зведення необхідних будинків та господарських споруд [328, с. 48]. І хоча на даних земельних ділянках можна споруджувати тільки садові і дачні будинки, досить часто під виглядом садових і дачних будинків будуються дво- триповерхові житлові будинки – котеджі.

За радянських часів застосовувалися відомчі будівельні норми забудови територій колективних садів, будівлі та споруди [40]. Ці норми розповсюджувалися саме на проектування забудови територій колективних садів, садових будиночків та інших споруд загального та особистого користування садоводів. У них містилися норми як щодо забудови безпосередньо садових ділянок, так і взагалі садівницького товариства. Саме визначеність будівель і споруд виступало гарантією використання земельних ділянок для садівництва за основним цільовим призначенням та не давало можливості використовувати колективний сад в якості котеджного містечка.

Доцільним з цього питання є аналіз досвіду, наприклад, Російської Федерації, у якій прийнято Федеральний Закон «Про садівничі, городницькі та дачні некомерційні об'єднання громадян» [225]. У ньому міститься спеціальна глава, присвячена організації і забудові території садівницького чи дачного некомерційного об'єднання. Відповідно до якої розробка проектів організації і забудови території садівницького чи

дачного некомерційного об'єднання здійснюється відповідно до встановлених земельним і містобудівним законодавством правилами землекористування і забудови, системою державних містобудівних нормативів і правил. Отже, даний закон передбачає зонування території для розміщення садівничих, городницьких та дачних некомерційних об'єднань¹ (глава 3). Аналогічне положення необхідно запровадити і в Україні, оскільки останнім часом набули масового поширення такі правопорушення, як будівництво приватних житлових будинків садибного типу, дачних та садових будинків з господарськими спорудами.

Аргументованою видається позиція Кулинича П. Ф. На його думку, будівництво заміських котеджних містечок необхідно визнати суспільно корисним видом використання земель. Однак, таке визнання має бути зроблено у формі внесення у чинне земельне законодавство таких змін, які, по-перше, легалізували б відведення земельних ділянок для будівництва заміських котеджних містечок і, по-друге, збалансували інтереси забудовників, територіальних громад та суспільства в цілому в сфері пошуку та відведення земельних ділянок, придатних для створення заміських котеджних містечок [170, с. 422]. Крім того, оскільки містечка споруджуються на землях, на яких такого роду будівництво не допускається взагалі, в тому числі на землях сільськогосподарського

¹ Так при зонуванні території для розміщення садівничих, городницьких об'єднань визначаються зони, які найбільш сприятливі для розвитку садівництва, городництва і дачного господарства. У схемах зонування територій для розміщення садівничих, городницьких об'єднань повинні міститися відомості про місце знаходження, площу і цільове призначення земельних ділянок, дозволене використання земельних ділянок, а також відомості про права, на яких земельні ділянки в конкретній зоні допускається надавати громадянам. Схема служить основою для визначення обсягів будівництва під'їзних автомобільних доріг, об'єктів електропостачання, зв'язку, а також для розвитку громадського транспорту, торгівлі, медичного і побутового обслуговування населення.

Підставою для розробки схем зонування територій для розміщення садівничих, городницьких об'єднань громадян є Правила землекористування і забудови. Зонування території, передбачене ФЗ «Про садівничі, городницькі об'єднання громадян» не є земельно-правовим зонуванням, оскільки основне призначення цього виду зонування полягає у визначенні земельних ділянок, придатних, найбільш сприятливих для розвитку садівництва, городництва і дачного господарства на певній території. По суті, зонування територій садівничих, городницьких об'єднань громадян проводиться з метою планування розвитку певної території.

призначення, то доцільно у законодавство ввести норму про резервування земель для заміської котеджної забудови з тим, щоб захистити особливо цінні землі [170, с. 423]. Окрім цього, необхідно зазначити, що однією з причин виникнення цих правопорушень є те, що використання переважної більшості не призначених для забудови земель в межах приміської зони не охоплюється містобудівним плануванням та зонуванням земель. Наявність такої документації перешкоджала б необґрунтованій забудові в межах приміської зони.

Проаналізувавши ситуацію, що склалася в Україні навколо приміських зон населених пунктів, можемо констатувати наступне.

По-перше, чинне законодавство України, в тому числі земельне, не визначає принципів засад визначення просторових меж та правового режиму використання приміських зон. Приписи нормативних актів у галузі містобудування, за цих обставин, практично не можуть бути застосовані.

По-друге, існує практична потреба в правовому регулюванні статусу приміських зон, законодавчому та нормативному закріпленні цього поняття з детермінуванням функцій приміських зон, прав та обмежень територіальних громад на використання у межах згаданих територій.

По-третє, необхідно, щоб правовий режим використання приміської зони був закріплений планом зонування територій, внаслідок того, що останнім часом відбувається масова неправомірна забудова даних земель.

Викладене дає можливість зробити висновок, що існуючі правові форми державного регулювання планування і забудови приміської зони індустріально розвинених міст є вкрай недосконалими. З метою впорядкування планування і забудови території приміської зони, було б доцільним законодавчо встановити, щоб приміська зона цих населених пунктів визнавалася складовою частиною не тільки генерального плану, але і плану зонування території. Це обумовлено тим, що приміська зона тяжіє до міста і органічно пов'язана з ним. При включенні приміської зони до генерального плану і плану зонування території вона б отримала правову основу для свого подальшого функціонування.

Висновки

Поведено комплексну наукову розробку правового забезпечення зонування земель у межах населених пунктів шляхом з'ясування теоретичних положень щодо зонування земель, визначення основних тенденцій розвитку і сучасного стану правового регулювання відносин у зазначеній сфері, виявлення проблем, що виникають при регулюванні відповідних земельних відносин та вироблення конкретних пропозицій

щодо їх вирішення. Дане дослідження дозволяє зробити наступні висновки, пропозиції й рекомендації, що можуть мати як теоретичне, так і практичне значення:

1. Правове регулювання земельних відносин у межах населених пунктів має здійснюватись на основі поєднання принципу поділу земель за основним цільовим призначенням на категорії та зонування земель відповідно до містобудівної та землевпорядної документації.

2. Зонування земель у межах населених пунктів – це диференціація земель на функціональні зони, яка здійснюється на підставі затвердженого органом місцевого самоврядування плану зонування території з метою встановлення дозволеного та допустимого використання земельних ділянок в межах цих зон.

3. Юридичними ознаками зонування земель виступають:

- а) встановлюється нормативним актом місцевого значення – планом зонування території;
- б) нерозривний зв'язок із плануванням та забудовою територій;
- в) внаслідок зонування земель відбувається диференціація їх на певні функціональні зони;
- г) результатом зонування виступає забезпечення можливості дозволеного та допустимого використання земель в межах відповідних зон;
- д) застосовується щодо забудованих та призначених під забудову земель;
- е) виступає способом деталізації визначення цільового призначення земель та однією з функцій управління земельним фондом;
- ж) запроваджується з метою створення сприятливих умов для життєдіяльності людини та забезпечення сталого розвитку населених пунктів;
- з) встановлює екологічні вимоги до ландшафтної організації території;
- и) являє собою перспективну форму планування використання та охорони земель.

4. Сукупність норм щодо зонування земель у межах населених пунктів складає основу для формування самостійного правового інституту, який відповідатиме формально-юридичним критеріям виділення певної сукупності правових норм в окремий інститут земельного права. До його загальних ознак слід віднести: а) являє собою інструмент планування розвитку територій; б) регламентує порядок використання, перш за все, для забудови земельних ділянок; в) виступає однією з функцій управління

землями в межах населених пунктів; г) встановлює обмеження щодо характеру використання земельних ділянок.

5. У зв'язку з масштабним залученням земельних ділянок міських і сільських поселень в цивільний обіг виникла нагальна потреба в поглибленні підходу до визначення та зміни цільового призначення. Для цього була запроваджена правова конструкція «дозволене використання земельних ділянок». Сутність цієї конструкції складає сукупність параметрів і видів переважного та супутного використання корисних властивостей земельної ділянки та розташованих в її межах природних ресурсів, а також об'єктів нерухомості в господарських чи споживчих цілях відповідно до порядку, передбаченого законодавством.

6. При визначенні правових приписів щодо дозволеного використання земельних ділянок слід виходити із трьох можливих основних варіантів: 1) дозволене використання застосовується тільки щодо земельних ділянок, призначених для забудови; 2) воно виступає інструментом земельного права, що доповнює та уточнює поняття категорії земель для забезпечення цільового та раціонального їх використання; 3) категорії земель скасовуються – замість них встановлюється види дозволеного використання. Чинне законодавство України засноване на принципах першого варіанту, хоча фактично воно розвивається в іншому напрямі. Принципово законодавець може вибрати будь-який з варіантів за умови їх послідовної реалізації.

7. Для вдосконалення законодавства України щодо зонування земель у межах населених пунктів необхідно залучити досвід правового регулювання використання земель за допомогою засобів планування та зонування в зарубіжних країнах. У цих країнах накопичений різний досвід правового регулювання зонування земель, що обумовлено відповідними національними особливостями. Разом з тим можна виділити загальні ознаки інституту зонування: 1) являє собою інструмент планування і управління розвитку територій; 2) регламентує порядок використання, в першу чергу, забудови земельних ділянок; 3) встановлює обмеження щодо характеру використання земельних ділянок; 4) використовує принцип «що

не заборонено, те дозволено»; 5) має загальнодозвільний характер щодо застосування окремих обмежень.

8. Майбутній Закон України «Про зонування земель у межах населених пунктів» за змістом повинен регулювати наступні блоки питань: (а) суб'єкти і об'єкти зонування; (б) правила розробки, розгляду та затвердження планувальної документації; (в) організація та порядок проведення зонування земель; (г) процедуру прийняття рішень щодо використання конкретних земельних ділянок, дозвільну систему; (д) перелік дозволених видів забудови та іншого використання земельних ділянок, а також обмежень їх використання; (е) порядок зміни дозволеного використання земель; (ж) суб'єкти, які здійснюють контролюючі функції та ін.

9. Потребують закріплення на законодавчому рівні компетенція та повноваження органів місцевого самоврядування в регулюванні відносин у сфері зонування земель у межах населених пунктів. Крім того, мають бути встановлені гарантії врахування інтересів громадян з питань, пов'язаних із затвердженням і реалізацією плану зонування території та за результатами громадських слухань. Зроблено висновок про необхідність розроблення і прийняття спеціального Закону України «Про участь громадян та їх об'єднань у прийнятті рішень у сфері містобудівної діяльності» та запропонована його загальна структура.

10. Об'єктом зонування виступають землі у межах населених пунктів. До головних ознак даних земель відноситься їх місце знаходження (в межах населених пунктів) та основне цільове призначення (під забудову). Зонуванню підлягають землі в межах населених пунктів незалежно від форми власності. При цьому трансформація форми власності на землі в межах населених пунктів (наприклад, приватизація державних чи комунальних земель) не впливає на їх характеристики як об'єкта зонування.

Призначення земель в межах населених пунктів для містобудівних потреб та подальше використання їх для зазначених цілей має домінуюче значення для характеристики цих земель як об'єкта зонування. Зміна їх цільового призначення, наприклад використання для потреб, не пов'язаних

із забудовою, обумовлює необхідність внесення відповідних змін до плану зонування території.

Класифікація об'єктів зонування можлива залежно від того, які землі: (1) виступають в якості об'єкта; (2) підлягають зонуванню.

11. План зонування території характеризується наступними специфічними ознаками: а) нормативно-правовий характер; б) затверджується відповідною місцевою радою; в) розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ) на всю територію населеного пункту або на його частину; г) ним встановлюється порядок планування і забудови територій, а також визначається перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання територій і окремих земельних ділянок у межах функціональних зон.

12. Передбачений містобудівним законодавством порядок використання земельних ділянок у населених пунктах полягає в наступному: 1) основне цільове призначення земель визначається через дозволене використання земельних ділянок; 2) дозволене використання встановлюється містобудівним регламентом, який містить сукупність параметрів і видів використання земельних ділянок; 3) містобудівний регламент розробляється і міститься у плані зонування території; 4) план розробляється органами місцевого самоврядування на основі генерального плану конкретного населеного пункту

13. Інститут віднесення земель до категорій і майбутній інститут зонування земель у межах населених пунктів мають бути взаємопов'язані як юридичні механізми, за допомогою яких здійснюється регулювання земельних відносин. Заміна одного інституту іншим не дозволить вирішити існуючі проблеми в земельній сфері, оскільки вони спрямовані на вирішення різних завдань. Форми співіснування цих інститутів мають вдосконалюватися з урахуванням змін у законодавстві. Не виключається, що у перспективі зонування земель у межах населених пунктів може розглядатися як альтернатива поділу земель на категорії за цільовим призначенням.

14. Існуючі правові форми державного регулювання планування і забудови приміської зони індустріально розвинених міст сьогодні є вкрай недосконалими. З метою впорядкування планування і забудови території приміської зони було б доцільним законодавчо встановити, щоб приміська зона цих населених пунктів визнавалася складовою частиною не тільки генерального плану, але і плану зонування території. Це обумовлено тим, що приміська зона тяжіє до міста і органічно пов'язана з ним. При включенні приміської зони до генерального плану і плану зонування території вона б отримала правову основу для свого подальшого функціонування.

15. Для формування та подальшого розвитку правового інституту зонування земель необхідне прийняття Містобудівного кодексу України. Він дозволить забезпечити систематизацію та уніфікацію норм, що регулюють відносини в сфері містобудування, в тому числі, щодо зонування земель у межах населених пунктів. Йдеться, зокрема, про порядок підготовки проекту плану зонування території, його затвердження, внесення змін до нього; порядку встановлення функціональних зон, їх видів та складу; містобудівний регламент; граничні розміри земельних ділянок та граничні параметри дозволеного будівництва, реконструкцію об'єктів капітального будівництва; порядок надання дозволів на дозволений (переважний і супутній) та допустимий вид використання земельної ділянки чи об'єкта капітального будівництва; відхилення від граничних параметрів дозволеного будівництва, реконструкцію об'єктів капітального будівництва та ін.

Список використаних джерел

1. Аксененок Г. А. Земельные правоотношения в СССР [Текст] / Г. А. Аксененок. – М. : Гор. издат. юр. литературы, 1958. – 424 с.
2. Аксененок, Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР [Текст] / Г. А. Аксененок. – М. : Госюриздат. – 1950. – 307 с.

3. Александрова А. Ю. Правовое регулирование использования земель поселений для застройки в России [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. Ю. Александрова ; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова ; науч. рук. Г. А. Волков. – М., 2008. – 273 с.
4. Алексеев С. С. Государство и право: Начальный курс [Текст] / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1996. – 192 с.
5. Алексеев С. С. Структура советского права [Текст] / С. С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1975. – 263 с.
6. Алферова Г. В. Русские города 16-17 веков [Текст] / Ин-т истории СССР АН СССР; ЦНИИ теории и истории архитектуры. – М. : Стройиздат, 1989. – 216 с.
7. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України : Актуальні проблеми практичної теорії [Текст] / В. І. Андрейцев. – [2-ге вид., випр.]. – К. : Знання, 2007. – 445 с.
8. Андрейцев В. І. Правовий режим землі як основного національного багатства (коментар до ч. 1 ст. 1 Земельного кодексу України) [Текст] / В. І. Андрейцев // Законодавство України: Науково-практичні коментарі. – 2002. – № 4. – С. 16–18.
9. Андрейцев В. І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні: Навч.-практ. посіб [Текст] / В. І. Андрейцев. — К.: Істина, 1999. – 320 с.
10. Андрейцев В. І. Суверенній Україні – нову «Земельну Конституцію» (концептуальні підходи до підготовки проекту Кодексу законів України про землю) [Текст] / В. І. Андрейцев // Право України. – 1999. – № 9. – С. 58–65.
11. Андрианов Н. А. К вопросу об определении видов разрешенного использования земельных участков в нормативных правовых актах органов местного самоуправления [Текст] / Н. А. Андрианов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 5. – С. 15–18.
12. Анисимов А. П. Актуальные проблемы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации : монография [Текст] / А. П. Анисимов. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 456 с.

13. Анисимов А. П. Земельное право России : учебник [Текст] / А. П. Анисимов. – М. : Высшее образование, Юрийт–Издат, 2009. – 403 с.
14. Анисимов А. П. Зонирование территорий городских и сельских поселений : виды и правовое значение [Текст] / А. П. Анисимов // Право и экономика. – 2004. – № 6. – С. 58–64.
15. Анисимов А. П. О делении земельного фонда на категории [Текст] / А. П. Анисимов // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 65–78.
16. Анисимов А. П. О некоторых вопросах градостроительного зонирования территорий поселений на современном этапе правовой реформы [Текст] / А. П. Анисимов // Правовые вопросы строительства. – 2004. – № 2. – С. 17–22.
17. Анисимов А. П. Разрешенное использование земельных участков: вопросы теории [Текст] / А. П. Анисимов // Гражданское право. – 2006. – № 4. – С. 32–34.
18. Афанасьева Т. Градостроительное законодательство России на пути реформ. Сравнительный анализ и концепция реформирования : монография [Текст] / Т. Афанасьева, Э. Трутнев, Е. Якубович. – М. : [б. и.], 1996. – 96 с.
19. Балезин В. П. Правовой режим земель городской застройки [Текст] / В. П. Балезин. – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1963. – 194 с.
20. Балезин В. П. Правовой режим земель населенных пунктов [Текст] / В. П. Балезин. – М. : Юрид. лит., 1980. – 96 с.
21. Балезин В. П. Правовой режим земель сельских населенных пунктов [Текст] / В. П. Балезин. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1972. – 224 с.
22. Бандорин Л. Е. Разрешенное использование земельных участков [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Л. Е. Бандорин ; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – М., 2011. – 25 с.
23. Батлер Стивен. Опыт градостроительного регулирования в пяти странах: возможность его использования в условиях России [Текст] / Батлер Стивен. – М.: Фонд «Институт экономики города», 1996. – 28 с.
24. Бобкова А. Г. Цільове призначення та мета використання земельної ділянки як умови її оренди [Текст] / А. Г. Бобкова // Державне

регулювання економічних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування у господарських спорах: матеріали наук.-практ. конф. (Львів, 16–17 квітня 2008 р.); Вищий господарський суд України, Львівський апеляційний господарський суд; відп. за вип. А. Й. Осетинський та ін. – Львів, 2008. – С. 170–173.

25. Богіра М. С. Зонування земель – основа планування раціонального екологічнобезпечного використання земель [Електронний ресурс] / М. С. Богіра // Вісник Харківського НАУ ім. В. В. Докучаєва, Серія «Економічні науки». – 2010. – № 6. – Режим доступу: <http://www.drgene.ru/portal/Chem Biol/Vkhнау ekon/2010 6/index.html>. – Заг. з екрану.

26. Боголюбов С. А. Земельное право: учебник [Текст] / С. А. Боголюбов. – М. : Высшее образование, 2007. – 413 с.

27. Боголюбов С. А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации [Текст] / Отв. ред. С. А. Боголюбов. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2011. – 332 с.

28. Боголюбов С. А. Экологическое право. Учебник для ВУЗов [Текст] / С. А. Боголюбов. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1998. – 448 с.

29. Бойцов В. Я. Система субъектов советского государственного права [Текст] / В. Я. Бойцов. – Уфа : Башк. кн. изд-во, 1972. – 160 с.

30. Болтанова Е. С. Основы правового регулирования застройки земель : монография [Текст] / Е. С. Болтанова. – М.: РИОР: ИНФА-М, 2014. – 268 с.

31. Борисов А. А. Правовые проблемы градостроительного зонирования [Текст] / А. А. Борисов // Аграрное и земельное право. – 2011. – № 6 (78). – С. 45–48.

32. Боровий В. Роль земельно-кадастрової інвентаризації в зонуванні населених пунктів [Текст] / В. Боровий, О. Зарицький // Землевпорядний вісник. – 2013. – № 6. – С. 33–36.

33. Бринчук М. М. Экосистемный подход в праве [Текст] / М. М. Бринчук // Экологическое право. – 2008. – № 1. – С. 6–14.

34. Бурмистрова С. А. Полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. А. Бурмистрова ; Юж.-Ур. гос. ун-т. – Челябинск, 2009. – 25 с.

35. Буров В. А. Некоторые вопросы применения и совершенствования законодательства об изменении целевого назначения земельных участков [Текст] / В. А. Буров // Законодательство и экономика. – 2009. – № 8. – С. 45–51.

36. Буров В. А. Реализация принципа деления земель на категории по целевому назначению [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. А. Буров ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ ; науч. рук. Е. Л. Минина. – М., 2011. – 198 с.

37. Бушер Г. Развитие законодательства о земле и землепользовании в штате Массачусетс, США [Текст] / Г. Бушер, М. Грин // Право и политика. – 2006. – № 11. – С. 113–123.

38. Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве (теория и практика правового регулирования) [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / М. И. Васильева ; Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова. – М., 2003. – 416 с.

39. Вахаев М. Х. Теория и практика регулирования земельных отношений в условиях рынка [Текст] / М. Х. Вахаев. – СПб.: Изд-во Юрид. центр Преес, 2010. – 368 с.

40. Ведомственные строительные нормы застройки территорий коллективных садов, здания и сооружения [Электронный ресурс] : от 6 декабря 1985 г. № ДП-5897. – Режим доступа : http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_13051.htm. – Загл. с экрана.

41. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) [Текст] / уклад. голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

42. Висновок головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про зонування земель» від 19.03.2009 р. № 4238 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34800. – Заг. з екрану.

43. Відомчі будівельні норми. Інструкція щодо складу, порядку розробки, погодження та затвердження схем і проектів районного планування і забудови міст, селищ і сільських населених пунктів. ВСН 38-82. [Електронний ресурс] : наказ Державного комітету з цивільного будівництва та архітектури при Держбуді СРСР від 29 грудня 1982 р. № 379. – Режим доступу: <http://document.ua/docs/tdoc273.php>. – Заг. з екрану.

44. Вовк Ю. А. Советское природоресурсное право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть [Текст] / Ю. А. Вовк. – Х. : Вища шк. Изд-во при Харьк. ун-те, 1986. – 160 с.

45. Волков С. Н. Основные положения концепции современного землеустройства [Текст] / С. Н. Волков // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2010. – № 12. – С. 31–43.

46. Волков Г. А. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации / Г. А. Волков, А. К. Голиченков, О. М. Козырь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.recoveryfiles.ru/laws.php?ds=3043>. – Загл. с экрана.

47. Временные строительные правила и нормы застройки жилых домов в поселках от 28.06.1926 г. // СУ РСФСР. – 1296. – № 53. – Ст. 391.

48. Всесоюзное совещание по градостроительству от 7–10 июня 1960 г. Сокращенный стенографический отчет. – М. : Госстройиздат, 1960. – 516 с.

49. Галиновская Е. А. Кто в России решает, как использовать землю [Текст] / Е. А. Галиновская // ЭЖ-Юрист. – № 23. – 2003. – С. 11–15.

50. Галиновская Е. А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения: научно-практическое пособие [Текст] / Е. А. Галиновская. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. – 267 с.

51. Галятин М. Ю. Зонирование – способ правового регулирования земельных отношений в США / М. Ю. Галятин [Электронный ресурс]. –

Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=186961>. – Загл. с экрана.

52. Галятин М. Ю. США: правовое регулирование использования земель [Текст] / М. Ю. Галятин. – М.: Наука, 1991. – 252 с.

53. Гендельман М. А. Планировка сельскохозяйственных районов [Текст] / М. А. Гендельман, М. Д. Спектор, С. Д. Тихомиров. – М.: Колос, 1971. – 360 с.

54. Географический энциклопедический словарь: понятия и термины [Текст] / гл. ред. А. Ф. Трёшников; Ред.кол.: Э. Б. Алаев, П. М. Алампиев, А. Г. Воронов и др. – М.: Сов.энциклопедия, 1988. – 432 с.

55. Гибберд Ф. Градостроительство [Текст] / Ф. Гибберд. – М.: Госиздат лит-ры по строительству, архитектуре и стройматериалам, 1959. – 348 с.

56. Глазычев В. Л. Урбанистика [Текст] / В. Л. Глазычев. – М.: Европа, 2008. – 220 с.

57. Глеба В. Удосконалення системи планування розвитку територій населених пунктів [Текст] / В. Глеба // Державне управління та місцеве самоврядування. – 09/2011. – Вип. 4 (11). – С. 95–105.

58. Гольшев Н. А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения : на примере Республики Мордовия [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Н. А. Гольшев; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова ; науч. рук. О. И. Крассов. – М., 2010. – 242 с.

59. Городовое положение от 16 июня 1870 г. // Собрание законодательства Российской империи, 1876. – Т. 2. – ч. 1.

60. Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств от 04.06.1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_341. – Загл. с экрана.

61. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ // КонсультантПлюс. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/popular/gskrf/>. – Загл. с экрана.

62. Грамота на права и выгоды городам Российской империи [Электронный ресурс] : от 21 апреля 1785 г. – Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/gogram.htm>. – Загл. с экрана.

63. Гребенюк М. В. Особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення [Текст] / М. В. Гребенюк // Вісник прокуратури. – 2007. – № 11 (77). – С. 94–99.

64. Григорьев В. К. Вопросы теории земельного права [Текст] / В. К. Григорьев. – М. : Госюриздат, 1963. – 210 с.

65. Гримм Д. Соотношение между юридическими институтами и конкретными отношениями [Текст] / Д. Гримм. – М. : Типография товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1914. – 18 с.

66. Гуев А. Комментарий к земельному законодательству Российской Федерации [Текст] / А. Н. Гуев. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Издательство «Экзамен», 2007. – 527 с.

67. Гуревський В. К. Принципи земельного права [Текст] / В. К. Гуревський // Земельне право України : підручник; за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. – Вид. 2, переробл. і доп. – К. : Істина, 2009. – 600 с.

68. Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии [Электронный ресурс] : принята резолюцией S-25/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи от 9 июня 2001 г. – Режим доступа :

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habitatdec.shtml. – Загл. с экрана.

69. Декрет о земле съезда Совета Рабочих и Солдатских Депутатов [Электронный ресурс] : от 26.10.(8 ноября) 1917 г. – Режим доступа : http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_zemle.htm. – Загл. с экрана.

70. Державні будівельні норми України. Планування і забудова міст, селищ і сільських населених пунктів. ДБН П-60-75 [Електронний ресурс] : постанова Держбуду СРСР від 11 вересня 1975 р. № 147. – Режим доступу : <http://docs.cntd.ru/document/1200035845>. – Заг. з екрану.

71. Державні будівельні норми України. Планування і забудова міських і сільських поселень. ДБН 360-92 [Електронний ресурс] : затв.

наказом Держкоммістобудування від 17 квітня 1992 р. № 44 // ЛігаЗакон. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN35002.html. – Заг. з екрану.

72. Державні будівельні норми України. Планування і забудова сільських поселень. Б.2.4-1-94 [Електронний ресурс] : затв. наказом Мінбудархітектури України від 5 січня 1994 р. № 6 // ЛігаЗакон. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN35001.html. – Заг. з екрану.

73. Державні будівельні норми України. Планування і забудова сільських поселень. Види, склад, порядок розробки, узгодження і затвердження містобудівної документації для сільських поселень. Б. 2.4-2-94 [Електронний ресурс] : затв. наказом Мінбудархітектури України від 29.06.94 р. № 121 // ЛігаЗакон. – Режим доступу : <http://document.ua/docs/tdoc289.php>. – Заг. з екрану.

74. Державні будівельні норми України. Склад, зміст, порядок розробки, узгодження і затвердження генеральних планів міських населених пунктів. Б.1-3-97 [Електронний ресурс] : затв. наказом Держбуду України від 25.09.1997 р. № 164 // ЛігаЗакон. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN34999.html. – Заг. з екрану.

75. Державні будівельні норми України. Склад та зміст генерального плану населеного пункту. ДБН Б.1.1-XX-201X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kiev.convdocs.org/docs/681/index-19096.html>. – Заг. з екрану.

76. Дударев Д. С. Правове регулювання районування земель як основи агроландшафту : стан та перспективи [Текст] / Д. С. Дударев // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – Том 24 (63). – № 1. – 2011. – С. 262–267.

77. Евпланов А. Что огород, что кладбище... Деление земель на категории в зависимости от назначения собираются отменить / А. Евпланов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2011/10/18/zemli.html>. – Загл. с экрана.

78. Евтихийев И. И. Управление в области планировки и застройки городов [Текст] / И. И. Евтихийев. – М. : Госюриздат, 1958. – 28 с.
79. Егоров В. В. Природно-сельскохозяйственное районирование земельного фонда СССР [Текст] / В. В. Егоров. – М. : Колос, 1975. – 255 с.
80. Ерофеев Б. В. Земельное право : учебник [Текст] / Б. В. Ерофеев; под ред. Г. В. Чубукова. – М. : Новый юрист, 1998. – 544 с.
81. Ерофеев Б. В. Земельное право. Учебник для вузов [Текст] / Б. В. Ерофеев. – М. : ООО «Профобразование». – 2001. – 656 с.
82. Ерофеев Б. В. Правовой режим земель городов [Текст] / Б. В. Ерофеев. – М. : Юрид. лит, 1976. – 200 с.
83. Європейська ландшафтна конвенція : ратифіковано Законом України від 07.09.2005 р. № 2831–IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 547.
84. Євтушенко М. В. Зонування земель як економіко-правовий механізм раціонального землекористування / М. В. Євтушенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khg.kname.edu.ua/index.php/khg/article/view/836>. – Заг. з екрану.
85. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] : Постанова Новозаводського районного суду міста Чернігова від 05 квітня 2012 року по справі № 2-а/2515/66/2012. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24527865>. – Заг. з екрану.
86. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] : Рішення Господарського суду Луганської області від 04 липня 2013 року по справі № 913/1435/13. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32318549>. – Заг. з екрану.
87. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] : Рішення Маловисківський районний суд Кіровоградської області від 17 травня 2013 р. по справі № 392/910/13-ц. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31305634>. – Заг. з екрану.
88. Єлькін С. В. Правове забезпечення ландшафтної організації території [Текст] / С. В. Єлькін // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2013. – Том 26 (65). – № 1. – С. 67–74.

89. Єлькін С. В. Юридична природа ландшафту в контексті співвідношення дефініцій «земля», «землі», «земельна ділянка» [Текст] / С. В. Єлькін // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2010. – Том 23 (62). – № 1. – С. 231–238.

90. Єрмоленко В. М. Особливості формування категорії «сталий розвиток сільських територій» [Текст] / В. М. Єрмоленко // Науковий вісник НУБіП України. – Вип. 156. – 2010. – С. 50–59.

91. Єрмоленко В. М. Проблемні питання цільового призначення земель [Текст] / В. М. Єрмоленко // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : матер. міжнарод. науково-практичної конференції – Х., 2009. – С. 27–29.

92. Забелышенский А. А. Правовая охрана земель как составной части природного комплекса : Учебное пособие [Текст] / А. А. Забелышенский. – Свердловск : Изд-во УрГУ, 1979. – 81 с.

93. Забелышенский А. А. Управление земельным фондом в СССР : учебное пособие [Текст] / А. А. Забелышенский. – Свердловск : Изд-во Свердловского юридического института, 1974. – 154 с.

94. Загальна теорія держави та права [Текст] / За ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 320 с.

95. Загальна теорія держави і права: Підручник [Текст] / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – 432 с.

96. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів [Текст] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Харків : Право, 2011. – 584 с.

97. Зауваження до проекту Закону України «Про зонування земель» від 19.03.2009 р. № 4238 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.myland.org.ua/index.php?id=850&lang=uk>. – Заг. з екрану.

98. Зауваження до проекту Містобудівного кодексу України. Будівельна палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.budpalata.com.ua/img/files/prop-build-city-codex.doc>. – Заг. з екрану.

99. Земельне право : Академічний курс : підруч. [Текст] / В. І. Семчик [та ін.] ; за ред.: В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич ; Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ. ун-т права. – К. : Ін Юре, 2001. – 424 с.

100. Земельне право : Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів [Текст] / За ред. В. І. Семчика і П. Ф. Кулинича. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2001. – 424 с.

101. Земельне право України: підручник [Текст] / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2003. – 448 с.

102. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768–III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

103. Земельний кодекс УРСР від 08.07.1970 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1970. – № 29. – Ст. 205.

104. Земельний кодекс УРСР від 18.12.1990 р. № 561-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 98.

105. Земельний кодекс УРСР від 18.12.1990 р. № 561-XII (редакція 13.03.1992 р.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 354.

106. Земельное законодательство зарубежных стран [Текст] / Г. А. Аксененок, Н. И. Краснов, Л. П. Фомина. – М. : Наука, 1982. – 408 с.

107. Земельное право России. Учебник по специальности «Правоведение» [Текст] / Под ред. В. В. Петрова. – М. : Зерцало. – 1997. – 300 с.

108. Земельное право РФ: Учебник для вузов [Текст] / под ред. В. Х. Улюкаева. – М. : Былина, 2003. – 496 с.

109. Земельный кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс] : от 20.06.2003 г. № 442. – Режим доступа : <http://www.zakon.kz/211954-zemelnyjj-kodeks-respubliki-kazakhstan.html>. – Загл. с экрана.

110. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/popular/earth/>. – Загл. с экрана.

111. Земельный кодекс РСФСР [Электронный ресурс] : принят постановлением Всероссийского центрального исполнительного комитета от 30.10.1922 г. – Режим доступа : <http://kadastr61.ru/biblioteka/7-kodeksy/116--30-1922.html>. – Загл. с экрана.

112. Земли. Термины и определения. ГОСТ 26640-85 [Электронный ресурс] : утвержден постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 28.10.1985 г. № 3453 // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v3453400-85>. – Загл. с экрана.

113. Землякова Г. Л. Правовое значение категоризации земель в свете совершенствования нормативно-правового регулирования предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности [Текст] / Г. Л. Землякова // Сборник материалов Международной научно-практической конференции на тему «Государство и право: вызовы XX века (Кутафинские чтения)». – М., 2011. – С. 412–417.

114. Золотова О. А. Правовой режим охранных зон [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук :. 12.00.06 / О. А. Золотова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ. – Москва, 2013. – 26 с.

115. Иконицкая И. А. Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития [Текст] / И. А. Иконицкая. – М., 1999. – 127 с.

116. Иконицкая И. А. Земельное право Российской Федерации : учебник [Текст] / И. А. Иконицкая. – М. : Юристъ, 2002. – 288 с.

117. История СССР с древнейших времен до наших дней. В 12 т. Т.1. – М. : Наука», 1967. – 662 с.

118. Иванова Є. О Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України [Текст] : дис... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Є. О. Иванова ; Нац. юрид. акад. ім. Я.Мудрого ; наук. кер. І. І. Каракаш. – Х., 2007. – 209 с.

119. Ільїна Н. Л. Зонування території як правовий засіб забезпечення екологічної безпеки містобудівної діяльності [Текст] / Н. Л. Ільїна // Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку. зб. матеріалів

міжнар.наук.конф. (27.01.–30.01.2007 р., м. Косів Івано-Франк. обл.), Вип.8. – К. : Б. в., – 2007. – С. 203–206.

120. Інструкція для складання проектів планування і забудови міст [Електронний ресурс] : затв. Держбудом СРСР від 23.03.1966 р. // Консультант Плюс. – Режим доступу : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=STR;n=12880>. – Заг. з екрану.

121. Інструкція щодо складання схем і проектів районного планування [Електронний ресурс] : затв. Держбудом СРСР від 17.07.1972 р. – Режим доступу : <http://www.normacs.ru/Doclist/doc/102OB.html>. – Заг. з екрану.

122. Ісаченко Н. В. Екологічні та економічні засади зонування земель як передумова сталого розвитку землекористування [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 08.00.06 / Н. В. Ісаченко ; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2010. – 19 с.

123. Каменский В. А. Пригородные зоны крупных городов [Текст] / В. А. Каменский, М. Е. Вайтенс, С. И. Крестьяшин. и др.. – Л. : Госиздат, 1963. – 150 с.

124. Каракаш И. И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине: Научно-практ. пособие [Текст] / И. И. Каракаш. – К. : Истина, 2004. – 216 с.

125. Каракаш И. И. Правовой режим использования и охраны земель жилой и общественной застройки [Текст] / И. И. Каракаш // Правовое регулирование аграрно-земельных, природоресурсово–экологических отношений: сб. избр. ст., докладов и рецензий (1997–2007 гг.). – Одесса : Феникс, 2007. – С. 73–83.

126. Каракаш И. И. Принципы земельного права [Текст] / И. И. Каракаш // Земельне право України: підручник ; за ред. М. В. Шульги. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.

127. Керимов Д. А. Проблемы общей теории государства и права : научное издание [Текст] / Д. А. Керимов. – М. : Современ. Гуманитар. ун-т, 2000. – 180 с.

128. Кірін Р. С. Проблеми розвитку надроземельних відносин [Текст] / Р. С. Кірін / Проблеми розвитку аграрного та земельного права України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ, 25 травня 2011 р.). – К. : Видавництво «Обрії», 2011. – С. 140–143.

129. Кичигин Н. В. Городские леса: режим охраны и использования [Текст] / Н. В. Кичигин // Журнал российского права. – 2011. – № 6. – С. 28–34.

130. Книш В. В. Принципи земельного права України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. В. Книш ; Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника ; наук. кер. В. І. Семчик. – 2006. – 206 с.

131. Коваленко Т. О. Правове забезпечення зонування земель в Україні [Текст] / Т. О. Коваленко // Землевпорядний вісник. – 2013. – № 11. – С. 26–29.

132. Коваленко Т. О. Юридичні дефекти правового регулювання земельних відносин в Україні : монографія [Текст] / Т. О. Коваленко. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет»; Юрінком Інтер, 2013. – 632 с.

133. Ковальський Д. В. Процесуальні питання зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб [Текст] / Д. В. Ковальський // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. Науковий часопис. – Випуск 3–4. – Хмельницький. – 2003. – С. 160–167.

134. Ковтун О. М. Форми планування використання та охорони земель за законодавством України [Текст] / О. М. Ковтун // Вісник Академії адвокатури України. – 2011. – № 2 (18). – С. 26–31.

135. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Текст] : Закон Української РСР від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

136. Козлов Ю. М. Административные правоотношения [Текст] / Ю. М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 1976. – 184 с.

137. Козырь М. И. Государственное управление земельным фондом в СССР [Текст] / М. И. Козырь // Советское государство и право. – 1968. – № 8. – С. 49–58.

138. Козырь О. М. Концепция развития законодательства Российской Федерации о зонировании территорий [Текст] / О. М. Козырь // Экологическое право России на рубеже XXI века : сборник научных статей преподавателей и аспирантов кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, посвященный памяти профессора В. В. Петрова / под ред. А. К. Голиченкова. – М. : Зерцало, 2000. – С. 217–221.

139. Козырь О. М. Особенности правового режима земель поселений [Текст] / О. М. Козырь // Экологическое право. – 2005. – № 1. – С. 27–34.

140. Козырь О. М. Территориальное зонирование [Текст] / О. М. Козырь // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. – 2001. – С. 250–251.

141. Козырь О. М. Экологическое зонирование территорий [Текст] / О. М. Козырь // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995–2004 гг. / Составители: А. К. Голиченков, И. А. Игнатьева, А. О. Миняев; под ред. А. К. Пшгаенкова, Т. 1. – М. : ТИССО, 2004. – С. 470–474.

142. Коментар Земельної спілки України з приводу проекту класифікації видів цільового призначення земель [Електронний ресурс] // Земельна спілка України. – Режим доступу : <http://zsu.org.ua/ru/news/?id=35393>. – Заг. з екрану.

143. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) [Текст] / С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, Н. А. Игнатюк и др.; под ред. С. А. Боголюбова. 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект. – 2009. – 206 с.

144. Комментарий к земельному законодательству Российской Федерации [Текст] / С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, Ю. Г. Жариков и др.; Отв. ред. С. А. Боголюбов. – М. : ЮРИНФОРМЦЕНТР, 1998. – 350 с.

145. Комментарий к Земельному кодексу [Текст] / Под ред. М. В. Бархатова. – М. : Юрайт-Издат, 2002. – 615 с.

146. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации [Текст] / Под ред. Чубукова Г. В., Тихомирова М. Ю. – М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2006. – 640 с.

147. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постановочными материалами и судебной практикой [Текст] / Под ред. С. А. Боголюбова. – М. : Юрайт-издат. – 2006. – 630 с.

148. Комментарий к Основам земельного законодательства Союза ССР и союзных республик [Текст] / под ред. Г. А. Аксененка, Н. А. Сыродоева. – М. : «Юрид. лит.», 1974. – 352 с.

149. Комментарий к Федеральному закону [Электронный ресурс] : О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ / Под ред. О. Л. Дубовик // КонсультантПлюс. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CMB;n=16776>. – Загл. с экрана.

150. Комментарий к Федеральному закону [Электронный ресурс] : Об обороте земель сельскохозяйственного назначения / под ред. Мазуров А. В., Нахратов В. В., Чуркин В. Э.. – Частное право, 2009. – Режим доступа : <http://www.lawmix.ru/commlaw/342>. – Загл. с экрана.

151. Комментарий к Федеральному закону [Электронный ресурс] : от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ Об особо охраняемых природных территориях / Под ред. О. Л. Дубовик. – Режим доступа : <http://www.lawmix.ru/commlaw/145/>. – Загл. с экрана.

152. Кондаков Н. И. Логический словарь [Текст] / Н. И. Кондаков ; отв. ред. Д. П. Горский. – М. : Наука, 1971. – 655 с.

153. Корнілов Л. В. Ієрархічні територіальні структури як основа сучасного землеустрою [Текст] / Л. В. Корнілов, О. М. Кібукевич // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування: зб. наук. пр. – Рівне, 2010. – Вип. 1 (49). – С. 237–244.

154. Кравченко С. М., Андрусевиц А. О., Бонайн Е. Д. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища : Підручник

[Текст] / Під заг. ред. проф. С. М. Кравченко. – Львів: Вид. центр ЛНУ, 2002. – 336 с.

155. Краснов Н. И. О понятиях рационального использования и охраны земли [Текст] / Н. И. Краснов, Г. С. Башмаков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 38–44.

156. Крассов О. И. Земельное право: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. [Текст] / О. И. Крассов. – М. : Юристь. – 2006. – 671 с.

157. Крассов О. И. Земельное право: Учебник. – 3-е изд. перераб. и доп. [Текст] / О. И. Крассов – М. : Юристь, 2007. – 671 с.

158. Крассов О. И. Земельное право: Учебник [Текст] / О. И. Крассов. – М. : Юрист, 2000. – 624 с.

159. Крассов О. И. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации [Текст] / О. И. Крассов. – М. : Юристь, 2001. – 718 с.

160. Крассов О. И. Комментарий к Земельному кодексу РФ. 2-е изд., перераб. [Текст] / О. И. Крассов. – М. : Норма; ИНФРА-М, 2010. – 369 с.

161. Крассов О. И. Понятие и содержание правового режима земель [Текст] / О. И. Крассов // Экологическое право. – 2003. – № 1. – С. 20–24.

162. Крассов О. И. Право частной собственности на землю в США [Текст] / О. И. Крассов // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 104–105.

163. Крассов О. И. Правовое регулирование застройки и зонирования территорий поселений [Текст] / О. И. Крассов // Законодательство и экономика. – 2001. – Вып. 7. – С. 35–51.

164. Крассов О. И. Правовой режим земель как правовая категория [Текст] / О. И. Крассов // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995–2004 гг.: в 3 т. / составители: А. К. Голиченков, И. А. Игнатьева, А. О. Миняев; под ред. А. К. Голиченкова. – М. : ТИССО, 2004. – Т. 1. – С. 225–232.

165. Крашенинников А. В. Градостроительное развитие жилой застройки: исследование опыта западных стран : учебное пособие [Текст] / А. В. Крашенинников. – М.: Архитектура, 2005. – 112 с.

166. Кубах С. М. Організація територіального планування на сучасному етапі розвитку земельних відносин [Текст] / С. М. Кубах // Землевпорядний вісник. – 2001. – № 4. – С. 70–73.
167. Куза А. В. Древнерусские городища 10-13 вв. Свод археологических памятников [Текст] / А. В. Куза. – М. : Христианское издательство, 1996. – 256 с.
168. Кулинич П. Ф. Земля для заміських когеджних містечок: правові питання [Текст] / П. Ф. Кулинич // Юридичний журнал. – 2007. – № 3. – С. 32–36.
169. Кулинич П. Ф. Правовий режим земель оздоровчого призначення [Текст] / П. Ф. Кулинич // Юридичний журнал. – 2008. – № 2. – С. 45–50.
170. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: Монографія [Текст] / П. Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – 688 с.
171. Кулинич П. Ф. Правові проблеми цільового використання земель сільськогосподарського призначення [Текст] / П. Ф. Кулинич // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 4. – С. 151–157.
172. Кулинич П. Ф. Рассмотрение целевого назначения земельных участков [Текст] / П. Ф. Кулинич // Юридическая практика. – 2004. – № 4. – С. 9–11.
173. Кулинич П. Ф. Сільськогосподарське зонування земель в Україні: правові проблеми [Текст] / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2012. – № 7. – С. 50–56.
174. Кулинич П. Ф. Цільове використання земель та шляхи вдосконалення правового забезпечення [Текст] / П. Ф. Кулинич // Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні : Монографія / кол. авторів за ред. В. І. Семчика. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – С. 63–78.
175. Кулинич П. Ф. Цільове призначення та цільове використання земель за новим Земельним кодексом України [Текст] / П. Ф. Кулинич // Юридичний журнал. – 2002. – № 3. – С. 41–46.

176. Кучерук К. І. Договір купівлі – продажу земельної ділянки [Текст] : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / К. І. Кучерук ; НАН України, Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького. – К., 2002. – 19 с.

177. Ле Корбюзье. Три формы расселения. Афинская Хартия [Текст] / Ле Корбюзье. – М. : Стройиздат. – 1976. – 136 с.

178. Лебедева О. П. Логика: Учебно-методическое пособие [Текст] / О. П. Лебедева. – М. : МГИУ, 2008. – 128 с.

179. Леонтьев А. К. Образование приказной системы управления в Русском государстве: из истории создания централизованного государственного аппарата в конце 15 – первой половине 16 в. [Текст] / А. К. Леонтьев. – М. : Изд-во Московского ун-та, 1961. – 221 с.

180. Лисина Н. Л. Правовой режим земель поселений [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Н. Л. Лисина ; Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова. – М., 2003. – 27 с.

181. Лисина Н. Л. Правовой режим земель поселений: Учебно-практическое пособие [Текст] / Н. Л. Лисина ; Отв. ред. О. И. Крассов ; Академия народного хозяйства при Правительстве РФ. – М. : Дело, 2004. – 296 с.

182. Лісова Т. В. Проблеми правового регулювання управління у сфері використання й охорони земель в умовах сучасної земельної реформи [Текст] / Т. В. Лісова // Право і безпека : Науковий журнал. – 2011. – № 2. – С. 285–289.

183. Луняченко А. В. Земли сельскохозяйственного назначения: правовой режим использования гражданами на праве собственности : монография [Текст] / А. В. Луняченко. – Одесса : Латстар, 2002. – 180 с.

184. Макухін О. В. Зонінг-план та його вплив на детальне планування в умовах ринкової економіки [Текст] / О. В. Макухін // Містобудування та територіальне планування. Наук-техн.зб. – Вип. 2. – 1998. – С. 27–34.

185. Малахова С. О. Дослідження процесу економіко-планувального зонування території [Текст] / С. О. Малахова // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. – Вип. 4(52). – 2010. – С. 149–154.

186. Малахова С. О. Дослідження процесу економіко-планувального зонування території [Текст] / С. О. Малахова // Проблеми раціонального використання соціально-економічного та природно-ресурсного потенціалу регіону : фінансова політика та інвестиції : зб. наук. пр. / Нац. ун-т вод. госп-ва та природокористування та ін.; [редкол. : Павлов В. І. (голов. ред.) та ін.]. – К. : Спілка економістів України ; Рівне : НУВГП, 2010. – Вип. 16. – № 4. – С. 424–430.

187. Малоян Г. А. Основы градостроительства: Учебное пособие [Текст] / Г. А. Малоян. – М. : Издательство Ассоциации строительных вузов, 2004. – 120 с.

188. Манылов И. Е.оборот недвижимости в России: экономика и право [Текст] / И. Е. Манылов // Журнал российского права. – 2012. – № 1. – С. 21–28.

189. Марусенко Р. І. Деякі аспекти принципу використання земель за цільовим призначенням [Текст] / Р. І. Марусенко // Земельне право України. Теорія і практика. – 2007. – № 1. – С. 37–46.

190. Мельников Н. Н. Правовое регулирование зонирования территорий в зарубежных странах [Текст] / Н. Н. Мельников, Е. А. Савельева // Российская юстиция. – 2012. – № 4. – С. 15–18.

191. Мельников Н. Н. Теоретические основы отнесения земель к категориям и зонирования территорий в Российской Федерации [Текст] / Н. Н. Мельников // Хозяйство и право. – 2013. – № 3. – С. 74–83.

192. Миколенко Я. Ф. Социалистическая система землепользования [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Я. Ф. Миколенко. – М. : ВИЮН, 1948. – 324 с.

193. Милютин Н. А. Соцгород. Проблемы строительства социалистических городов: Основные вопросы рациональной планировки и строительства населенных пунктов СССР [Текст] / Н. А. Милютин. – М.; Л.: Государственное издательство, 1930. – 84 с.

194. Минина Е. Л. Разрешенное использование земельных участков: вопросы установления и изменения [Текст] / Е. Л. Минина // Журнал российского права. – 2012. – № 10. – С. 62–67.

195. Миронець І. М. До питання кодифікації будівельного законодавства [Текст] / І. М. Миронець // Адвокат. – 2010. – № 3 (114). – С. 44–48.
196. Мисник Н. Н. К поняттю земельного участка [Текст] / Н. Н. Мисник // Государство и право. – 2005. – № 10. – С. 57–66.
197. Мірошніченко А. М. Земельне право України: Навчальний посібник [Текст] / А. М. Мірошніченко. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради, 2007. – 432 с.
198. Мірошніченко А. М. Земельне право України: Підручник [Текст] / А. М. Мірошніченко. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 712 с.
199. Мірошніченко А. М. Земельне право України : Підручник. – 2-ге видання, допов. і перероб. [Текст] / А. М. Мірошніченко. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 678 с.
200. Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні: Монографія [Текст] / А. М. Мірошніченко. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 268 с.
201. Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. – К. : Алерта; Центр учбової літератури, 2011. – 520 с.
202. Мірошніченко А. М. Проблемні правові питання поділу земель на категорії [Текст] / А. М. Мірошніченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 12 (50). – С. 42–51.
203. Мовенко В. І. Зонування адміністративно-територіальних утворень [Текст] / В. І. Мовенко // Чернігівський науковий часопис. Серія 2. Техніка і природа. – № 1 (1). – 2011. – С. 27–35.
204. Модельный земельный кодекс для государств участников СНГ [Электронный ресурс] : от 4 декабря 2004 г. № 24-8. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/901949409>. – Загл. с экрана.
205. Мунтян В. Л. Правова охорона ґрунтів Української РСР [Текст] / В. Л. Мунтян. – К. : Наукова думка, 1965. – 100 с.
206. Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР [Текст] / В. Л. Мунтян. – К. : Вища школа, 1973. – 203 с.

207. Мысов Д. И. К вопросу о понятии категории земель [Текст] / Д. И. Мысов // Аграрное и земельное право. – 2008. – № 7 (43). – С. 57–61.
208. Нагаев Р. Т. Энциклопедический словарь «Недвижимость» [Текст] / Р. Т. Нагаев. – Казань : Издательство ГУП «ПИК «Илел-Пресс». – 2004. – 896 с.
209. Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг). ДСТУ-Н Б Б.1.1-12:2011 [Електронний ресурс] : затв. Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15 грудня 2011 р. № 345. – Режим доступу : <http://dbn.at.ua/load/normativy/dstu/5-1-0-1010>. – Заг. з екрану.
210. Непряхина Н. Земля вне зоны доступа. Президент заблокировал возможность упрощенной продажи участков [Текст] / Н. Непряхина // Коммерсантъ Украина. – 2013. – № 123 (1826). – 25 липня.
211. Нестеренко Г. Б. Функціональний зонінг – основа планування та забудови міських земель [Текст] / Г. Б. Нестеренко // Вісник Харківського НАУ. – Харків : ХНАУ, 2006. – № 10. – Серія «Економіка АПК і природокористування». – С. 152–156.
212. Нигматуллина Э. Ф. Градостроительный регламент – как ограничение прав на землю [Текст] / Э. Ф. Нигматуллина // Бюллетень нотариальной практики. – 2008. – № 6. – С. 17–21.
213. Новаковський Л. Я. Соціально-економічні проблеми сучасного землекористування [Текст] / Л. Я. Новаковський, М. А. Олещенко. – К. : Урожай, 2007. – 276 с.
214. Новий тлумачний словник української мови: У 3-х т. Т. 1. [Текст] / Уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. – К. : Аконт, 2001. – 862 с.
215. Носік В. В. Два кодекси мої ... [Текст] / В. В. Носік // Вісник прокуратури. – 2001. – № 1 (7). – С. 32–36.
216. Носік В. В. Земля як об'єкт права власності [Текст] / В. В. Носік // Вісник. Юридичні науки. – Вип. 38. – 2000. – С. 33–40.
217. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: Монографія [Текст] / В. В. Носік. – Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

218. Носік В. В. Юридична природа сучасного земельного права України [Текст] / В. В. Носік // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 7–8. – С. 50–58.

219. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка предоставления земельных участков и определения порядка их разрешенного использования [Электронный ресурс] : Проект Федерального закона от 21.12.2010 г. – Режим доступа : <http://docs.pravo.ru/document/view/10518496/>. – Загл. с экрана.

220. О земельно-хозяйственном устройстве городов и рабочих поселков РСФСР [Текст] : Постановление Совмина РСФСР от 03.02.1948 г. // СП РСФСР. – 1948. – № 4. – Ст. 17.

221. О землеустройстве [Электронный ресурс] : Федеральный закон РФ от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/popular/landuse/>. – Загл. с экрана.

222. О Комплексной федеральной программе по обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна [Текст] : Постановление Правительства Российской Федерации от 25.11.1994 г. № 1306 // СЗ РФ. – 1994. – № 33. – Ст. 3440.

223. О планировке и застройке участков, отводимых в пределах городской черты для жилищного строительства [Текст] : Временная инструкция НКВД от 23.06.1925 г. // Жилищное законодательство. – 1927. – 108 с.

224. О порядке утверждения проектов планировки и застройки городов Советского Союза: Постановление Совмина СССР от 24.08.1955 г. / Сборник законодательных актов о земле [Текст] / Сост.: Ерофеев Б.В. – 2-е изд., доп. – М. : Госюриздат, 1962. – 299 с.

225. О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан [Электронный ресурс] : Федеральный Закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ // КонсультантПлюс. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146111>. – Загл. с экрана.

226. О сделании всем городам, их строениям и улицам специальных планов по каждой губернии особо [Электронный ресурс] : Указ Сената от 25 июля 1763 г. // Полное собрание законов, т. 16. – № 11883. – Режим доступа : <http://www.lawfulstate.ru/index.php/svoboda-veroispovedanij-v-zakonodatelstve-rossijskoj-imperii/269-freedom-of-religion-in-empire-sobranie-1.html>. – Загл. с экрана.

227. О составлении и утверждении проектов планировки и социалистической реконструкции городов и других населенных мест Союза ССР [Текст] : Постановление ЦИК и СНК СССР от 27.06.1933 г. // СЗ СССР. – 1933. – № 41. – Стр. 243.

228. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь от 05.07.2004 г. № 300-3. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=6739. – Загл. с экрана.

229. Об озере Севан [Электронный ресурс] : Закон Республики Армения от 14.06.2001 г. № ЗР-190. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=10642. – Загл. с экрана.

230. Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик сооружения [Электронный ресурс] : Закон СССР от 13.12.1968 г. № 3401-VII. – Режим доступа : <http://www.bestpravo.ru/sssr/gn-praktika/v3k.htm>. – Загл. с экрана.

231. Об утверждении плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности [Электронный ресурс] : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.06.2010 г. № 982-р // Консультант Плюс. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=101468>. – Загл. с экрана.

232. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года [Текст] : Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 г. № 2094-р // СЗ РФ. – 2010. – № 4. – Ст. 421.

233. Общая теория права и государства: Учебник [Текст] / Под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с.
234. Общая теория советского земельного права [Текст] / Авт. кол. : Г. А. Аксененок, Н. И. Краснов, И. А. Иконицкая и др.; Отв. ред. Г. А. Аксененок и др. ; Академия наук СССР. Институт государства и права. – М.: Наука, 1983. – 357 с.
235. Орфографический словарь русского языка [Текст] / Под ред. С. И. Ожегова. – М. : Гепта-Трейд, 1995. – Т. 1. – 640 с.
236. О’Салливан Артур. Экономика города [Текст] / Артур О’Салливан. – М.: Инфра-М, 2002. – 706 с.
237. Осипчук С. Зонування земель: теоретико-методологічні підходи з огляду європейської та вітчизняної практики [Текст] / С. Осипчук // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 11. – С. 18–25.
238. Осипчук С. О. Природно-сільськогосподарське районування України [Текст] / С. О. Осипчук. – К. : Урожай. 2008. – 189 с.
239. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28.02.1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 10. – Ст. 129.
240. Основы теории градостроительства [Текст] / З. Н. Яргина, Я. В. Косицкий, В. В. Владимиров и др.; Под ред. З. Н. Яриной. – М. : Стройиздат, 1986. – 326 с.
241. Островский В. Современное градостроительство [Текст] / Под ред. В. В. Владимирова. – М. : Стройиздат, 1979. – 539 с.
242. Охрана природы. Ландшафты. Термины и определения. ГОСТ 17.8.1.01-86 [Электронный ресурс] : от 19.12.86 г. № 4182. – Режим доступа : http://snipov.net/c_4702_snip_98092.html. – Загл. с экрана.
243. Оценка стоимости недвижимости [Текст] / Грибовский С. В., Иванова Е. Н., Львов Д. С., Медведева О. Е. – М. : ИНТЕРРЕКЛАМА, 2003. – 704 с.
244. Павлов П. Н. Правовое регулирование зонирования территорий в Российской Федерации / П. Н. Павлов [Электронный ресурс] // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2004. – № 1. – Режим доступа : http://dpr.ru/journal/journal_13_8.htm. – Загл. с экрана.

245. Палій Н. І. Склад земель рекреаційного призначення та законодавчі вимоги щодо режиму їх використання та охорони [Текст] / Н. І. Палій // Юридичний вісник. – 2009. – № 2. – С. 41–45.
246. Плахов В. Д. Социальные нормы: философские основания общей теории [Текст] / В. Д. Плахов. – М. : Мысль, 1985. – 251 с.
247. Повторева С. М. Словник з логіки [Текст] / С. М. Повторева. – Л. : Магнолія, 2009. – 196 с.
248. Податковий кодекс України [Текст] : Закон України від 2.12.2010 р. № 2755-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
249. Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию от 14.02.1919 г. // СУ РСФСР. – 1919. – № 4. – Ст. 43.
250. Положение по земельным распоряжений в городах от 13.04.1925 г. // СУ РСФСР. – 1925. – № 27. – Ст. 188.
251. Попов М. В. Здесь будет город-сад [Текст] / М. В. Попов // ЭЖ-ЮРИСТ. – 2010 – № 27. – С. 10-12.
252. Попов М. Изменение разрешенного использования и целевого назначения земельных участков [Текст] / М. Попов // Хозяйство и право. – 2009. – № 2. – С. 3–21.
253. Посохова М. Співвідношення понять цільового призначення, цільового використання та категорії земель за законодавством України [Текст] / М. Посохова // Юридична Україна. – 2010. – № 12. – С. 73–78.
254. Правдюк В. М. До історії теоретико-правових засад поділу земель за цільовим призначенням в 1918–1970 роках [Текст] / В. М. Правдюк // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – № 6. – С. 1–6.
255. Правдюк В. М. До питання співвідношення понять містобудівного зонування та цільового призначення земель [Текст] / В. М. Правдюк // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 2 (14). – С. 173–180.
256. Правдюк В. М. Поділ земель України за цільовим призначенням за законодавством України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. /

В. М. Правдюк; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2012. – 220 с.

257. Правдюк В. М. Проблемні питання, які пов'язані із цільовим призначенням земель України [Текст] / В. М. Правдюк // Економіка та право. – 2010. – № 3. – С. 90–93.

258. Право природопользования в СССР [Текст] / отв. ред. И. А. Иконницкая. – М. : Наука, 1990. – 196 с.

259. Правова доктрина України : у 5 т. [Текст] / Нац. акад. прав. наук України; редкол. В. Я. Тацій [та ін.]. – Х. : Право, 2013. Т. 4 : Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. – 848 с.

260. Правова система України: історія, стан та перспективи [Текст] / у 5 т., Т.4: Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. – Х. : Право, 2008. – 480 с.

261. Правовая охрана озера Байкал: научно-практическое пособие [Текст] / отв. ред. Ю. И. Шуплецова. – М.: Юстицинформ, 2011. – 184 с.

262. Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях [Текст] / Под ред. Э. К. Трутнева. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2002. – 106 с.

263. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР [Текст] / Башмаков Г. С., Кикоть В. А., Колбасов О. С., Краснов Н. И. и др.; Отв. ред.: Краснов Н.И. – М.: Наука, 1969. – 216 с.

264. Правовой режим земель в СССР [Текст] / авт. кол.: Л. П. Фомин, Б. Д. Клюкин, Н. И. Краснов и др.; Отв. ред. Г. А. Аксененок и др.; Академия наук СССР. Институт государства и права. – М.: Наука, 1984. – 326 с.

265. Правовые препятствия для эффективных сельских земельных отношений в Восточной Европе и Центральной Азии: сравнительный анализ [Текст] / Р. Простерман, Т. Хэнстед (ред.). – Вашингтон : Всемирный Банк; М. : Весь Мир, 2000. – 311 с.

266. Природно-сельскохозяйственное районирование и

использование земельного фонда СССР [Текст] / под ред. А. Н. Каштанова. – М. : Колос, 1983. – 336 с.

267. Про архітектурну діяльність [Текст]: Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.

268. Про благоустрій населених пунктів [Електроний ресурс]: Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>. – Заг. з екрану.

269. Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ і організацій за правопорушення у сфері містобудування [Текст]: Закон України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 411.

270. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення [Текст]: Закон України від 2.10.2012 р. № 5395-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 85. – Ст. 3425.

271. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку набуття прав на землю [Текст]: Закон України від 05.11.2009 р. № 1702-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 5. – Ст. 40.

272. Про внесення змін до розділу V «Прикінцевих положень» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо зупинення дії заборони на відведення земельних ділянок [Текст]: Закон України від 19.09.2013 р. № 606-VII // Офіційний вісник України. – 2013. – № 80. – Стор. 15.

273. Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР [Текст]: Закон України від 13.03.1992 р. № 2196-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 354.

274. Про Генеральну схему планування території України [Текст]: Закон України від 07.02.2002 р. № 3059-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.

275. Про державний земельний кадастр [Текст] : Закон України від 7.07.2011 р. № 3613-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 60. – Ст. 2405.

276. Про екологічну мережу [Текст] : Закон України від 24.06.2004 р. № 1864-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 502.

277. Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.06.1996 р. № 173 // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96>. – Заг. з екрану.

278. Про затвердження Земельного кодексу Української РСР [Текст] : Закон УРСР від 8.07.1970 р. № 2874-VII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1970. – № 29. – Ст. 205.

279. Про затвердження Земельного кодексу Української РСР [Текст] : Закон УРСР від 18.12.1990 р. № 562-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 98.

280. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель [Текст] : Наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 23.07.2010 р. № 548 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 85. – Ст. 3006.

281. Про затвердження Методичних рекомендацій з експертної грошової оцінки земельних ділянок [Електронний ресурс] : Наказ Державного комітету України по Земельних ресурсах від 12.11.1998 р. № 118 // ЛігаЗакон. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN1176.html. – Заг. з екрану.

282. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення природно-сільськогосподарського районування (зонування) земель [Електронний ресурс] : Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 10 листопада 2004 р. № 366 // МЕГА-НаУ : проф. юрид. система. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.9634.0>. – Заг. з екрану.

283. Про затвердження містобудівної документації «План зонування території міста Суми» [Електронний ресурс] : Рішення Сумської міської

ради від 06.03.2013 р. № 2180-МР. – Режим доступу : <http://www.meria.sumy.ua/index.php?newsid=36226>. – Заг. з екрану.

284. Про затвердження плану зонування території (зонінгу) міста Харкова [Електронний ресурс] : Рішення Харківської міської ради від 27.02.2013 р. № 1024. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/uk/document/pro-zatverdzhennya-planu-zonuvannya-teritoriyi-zoningu-mista-harkova-44372.html>. – Заг. з екрану.

285. Про затвердження плану зонування території міста Хмельницького [Електронний ресурс] : Рішення Хмельницької міської ради від 30.03.2011 р. № 25. – Режим доступу : http://www.khmelnysky.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6531:25-q-&catid=291:-6---30032011&Itemid=251. – Заг. з екрану.

286. Про затвердження Положення про землі міст і селищ міського типу Української РСР [Електронний ресурс] : Постанова Ради Міністрів Української РСР від 20 березня 1984 р. № 136 // ЛігаЗакон. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP840136.html. – Заг. з екрану.

287. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 1051 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3598.

288. Про затвердження порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. № 681 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 21. – Ст. 1429.

289. Про затвердження Порядку надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст [Текст] : Наказ Мінрегіона України від 07.07.2011 р. № 109 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – Ст. 2393.

290. Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 548 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 40. – Ст. 1642.

291. Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації [Текст]: Наказ Мінрегіонбуду України від 16.11.2011 р. № 290 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 100. – Стор. 215.

292. Про затвердження Порядку складення плану земельно-господарського устрою території населеного пункту [Текст]: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 79 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 15. – Ст. 386.

293. Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України [Текст]: Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10.04.2006 р. № 105 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 31. – Стор. 415.

294. Про затвердження «Технічної документації з нормативної грошової оцінки земель міста Харкова станом на 01.01.2013 р.» [Електронний ресурс]: Рішення Харківської міської ради від 03.07.2013 р. № 1209/13. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/povidomlennya-pro-oprilyudnennya-proektu-rishennya-harkivskoyi-miskoyi-radi-pro-zatverdzhennya-44620.html>. – Заг. з екрану.

295. Про затвердження Тимчасового порядку формування територіальних зон [Електронний ресурс]: Наказ Держкомзему від 28 серпня 2008 р. № 334 // ЛігаЗакон. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN46295.html. – Заг. з екрану.

296. Про затвердження форм державної статистичної звітності з земельних ресурсів та Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем) [Текст]: Наказ Державного комітету статистики України від 05.11.1998 р. № 377 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 50. – Стор. 218.

297. Про земельну реформу [Текст]: Постанова Верховної Ради УРСР від 18.12.1990 р. № 563-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 100.

298. Про землеустрій [Текст] : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.

299. Про зонування земель [Електронний ресурс] : проект Закону України від 19.03.2009 р. № 4238 // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=34800. – Заг. з екрану.

300. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів [Текст] : Постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-XIV // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Стор. 29.

301. Про містобудівний кадастр : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 559 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Стор. 55.

302. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

303. Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах [Текст] : Закон України від 17.03.2011 р. № 3159-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1153.

304. Про основи містобудування [Текст] : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.

305. Про охорону земель [Текст] : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

306. Про охорону навколишнього природного середовища [Текст] : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

307. Про планування і забудову територій [Текст] : Закон України від 20.04.2000 р. № 1699-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.

308. Про поліпшення проектної справи в галузі цивільного будівництва, планування і забудови міст [Електронний ресурс] : Постанова

Ради міністрів СРСР від 21.08.1963 р. – Режим доступу : http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5987.htm. – Заг. з екрану.

309. Про Порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів [Текст] : Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах, Міністерства аграрної політики України, Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, Української академії аграрних наук від 27.01.2006 р. № 18/15/21/11 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 15. – Ст. 1133.

310. Про регулювання містобудівної діяльності [Текст] : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038–VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.

311. Про фермерське господарство [Текст] : Закон України від 19.06.2003 р. № 973-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 363.

312. Проблеми земельної політики України і шляхи їх розв'язання: позиції експертів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD107_ukr_4.pdf. – Заг. з екрану.

313. Програма використання та охорони земель міста Києва на 2011-2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kievcity.gov.ua/content/programma-vykorystannya-ta-ohorony-zemel-mista-kyieva-na-20112015-roky.html>. – Заг. з екрану.

314. Проект Державних будівельних норм України. Містобудування. Планування і забудова населених пунктів. ДБН Б.2.2-1-01 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/docs/tdoc2592.php>. – Заг. з екрану.

315. Проект Містобудівного Кодексу України [Електронний ресурс] від 18.05.2010 р. № 6400 // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37713. – Заг. з екрану.

316. Пузина Н. А. Градостроительная документация развития городов в условиях переходного периода [Текст] / Н. А. Пузина // Известия вузов. Серия «Строительство». – 2003. – № 2. – С. 106–112.

317. Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави та права: Навчальний посібник [Текст] / П. М. Рабінович. – Харків : Консум, 2002. – 160 с.

318. Ракитников А. Н. Карта «Сельскохозяйственное районирование СССР» масштаба 1 : 4 000 000 / А. Н. Ракитников, В. Г. Крючков, Л. Ф. Январева. – М. : Изд-во МГУ, 1989. – 19 с.

319. Рахнянська Т. Зонування територій як складова правового режиму для земель капітального будівництва [Текст] / Т. Рахнянська // Юридична Україна. – 2014. – № 2. – С. 64–69.

320. Регулювання використання і забудови територій населених пунктів (зонінг) [Текст] / В. Гусаков, У. Валета, В. Нудельман та ін. – К. : Вид-во Держкомітету України у справах містобудування і архітектури, 1996. – 85 с.

321. Рекомендации по подготовке правил землепользования и застройки, подготовлены по заказу Федерального по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству фондом «Институт экономики города», фондом «Градостроительные реформы». – 2006. – 343 с.

322. Ріпенко А. І. Зонування земель (територій) в межах населених пунктів та за їх межами : правові аспекти / А. І. Ріпенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://myland.org.ua/userfiles/file/Ripenko_zoning.pdf. – Заг. з екрану.

323. Ріпенко А. І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. І. Ріпенко; Національний університет біоресурсів та природокористування. – К., 2010. – 20 с.

324. Ріпенко А. І. Правове регулювання зонування земель (територій) в сучасних умовах [Текст] / А. І. Ріпенко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. Вип. 47. – К. : Ін-т держави і права НАН України / голова редкол. Ю. С. Шемшученко, 2010. – С. 480–486.

325. Савельева Е. А. Правовое регулирование экологического зонирования в Российской Федерации [Текст] / Е. А. Савельева // Российская юстиция. – 2014. – № 2. – С. 12–14.

326. Сакович В. Земля: целевое и разрешенное использование [Текст] / В. Сакович // Хозяйство и право. – 2006. – № 11. – С. 77–79.

327. Самойленко Є. Поняття та сутність зонування земель: проблеми поєднання підходів містобудівної та юридичної науки [Текст] / Є. Самойленко // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 6. – С. 27–30.

328. Санніков Д. В. Особливості використання і охорони земельних ділянок для садівництва громадян : монографія [Текст] / Д. В. Санніков. – Х. : ФІНН, 2010. – 160 с.

329. Санніков Д. В. Поняття цільового призначення земельних ділянок для садівництва громадян [Текст] / Д. В. Санніков // Право України. – 2009. – № 7. – С. 162–166.

330. Свод Законов Гражданских // Собрание законодательства Российской империи, 1900. – Т. 10. – ч. 1.

331. Семчик В. І. Ще раз про право власності на землю [Текст] / В. І. Семчик // Голос України. – 2002. – № 129. – С. 4–7.

332. Серенко А. Правовой режим земель застройки в городах [Текст] / А. Серенко // Право и экономика. – 1999. – № 6. – С. 73–77.

333. Сіряченко І. І. Правове регулювання цільового використання земель в межах населених пунктів України [Текст] : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / І. І. Сіряченко ; Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – Харків, 2013. – 16 с.

334. Сіряченко І. І. Правове регулювання цільового використання земель в межах населених пунктів України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / І. І. Сіряченко ; Одеський державний університет внутрішніх справ ; наук. кер. О. М. Пащенко. – О., 2013. – 177 с.

335. Сиваков Д. О. О правовой охране озер [Текст] / Д. О. Сиваков // Журнал российского права. – 2012. – № 2. – С. 36–45.

336. Сидор В. Д. Державне регулювання земельних правовідносин в Україні [Текст] / В. Д. Сидор // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2013. – Вип. 660. С. 92–96.

337. Скляр М. М. Про особливості використання земель рекреаційного призначення [Текст] / М. М. Скляр // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 10. – С. 55–57.

338. Скрыль М. Зонирование, застройка, землепользование в современном городе. Принципы и задачи функционального зонирования городских территорий [Текст] / М. Скрыль // Геопрофиль. – 2009. – № 5. – С. 12–20.

339. Стамбульская декларация по населенным пунктам [Электронный ресурс]: принята на Конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II), Стамбул, Турция, 3–14 июня 1996 г. // ЛигаЗакон. – Режим доступа : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/MU96356.html. – Загл. с экрана.

340. Стратегічний плану розвитку міста Чернівців на 2012–2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://chernivtsy.eu/strategy/news/shanovni-chernivchany/176>. – Заг. з екрану.

341. Струц М. Про цільове призначення земельної ділянки: вчимося не помилятися / М. Струц // Правовий Тиждень. – 2009. – № 32 (158). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://imgpartners.com.ua/ua/press/getOnePubs/19/>. – Заг. з екрану.

342. Суворов В. И. Государственно-правовое регулирование земельных реформ в России: проблемы теории и практики [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.02 / В. И. Суворов. – М., 1996. – 166 с.

343. Схема природно-сельскохозяйственного районирования УССР м-ба 1:1 500 000. – К. : Укрземпроект, 1985.

344. Сырых Е. В. Земельное право: Учебник [Текст] / Е. В. Сырых. – М. : ЗАО Юстицинформ, 2004. – 336 с.

345. Тарасов Э. Н. Деятельность органов местного самоуправления в реализации правил землепользования и застройки: организационно-

правовые особенности градостроительного зонирования [Текст] / Э. Н. Тарасов // Чиновник. – 2006. – № 6. – С. 48–51.

346. Тарасов Э. Н. Зонирование как важнейший институт правового регулирования землепользования [Текст] / Э. Н. Тарасов // Аграрное и земельное право. – 2007. – № 9 (33). – С. 106–111.

347. Теоретичні засади зонування земель в Україні : монографія [Текст] / О. С. Дорош, Н. В. Ісаченко, А. Г. Мартин, С. О. Осипчук, Г. К. Лоїк. – К. : МВЦ «Медінформ», 2011. – 182 с.

348. Теория государства и права: Учебник для вузов [Текст] / Под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лучинина, Б. С. Эбзеева. – М. : Юнити-Дана, Закон и право, 2000. – 640 с.

349. Титова Н. І. Землі як об'єкт правового регулювання [Текст] / Н. І. Титова // Право України. – 1998. – № 4. – С. 11–15.

350. Тихий П. В. Правове забезпечення зонування земель в межах населених пунктів [Електронний ресурс] / П. В. Тихий // Теорія і практика правознавства : електронне видання. – 2014. – Вип. 1(5). – Режим доступу : <http:// nauka.jur-academy.kharkov.ua>. – Заг. з екрану.

351. Толковый словарь Ожегова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ozhegov.org/words/10392.shtml>. – Загл. с экрана.

352. Третяк А. М. Класифікатор земель України за цільовим призначенням: науково-практ. видання [Текст] / А. М. Третяк. – К. : Інститут землеустрою УААН. – 2000. – Ч. 1. – 41 с.

353. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні [Текст] / А. М. Третяк. – К. : Інститут землеустрою УААН, 1998. – 224 с.

354. Трутнев Э. К. Градорегулирование. Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости [Текст] / Э. К. Трутнев. – М. : Институт экономики города, 2008. – 296 с.

355. Трутнев Э. К. Градорегулирование в условиях рыночной экономики : учеб. пособие [Текст] / Э. К. Трутнев, М. Д. Сафарова – М.: Издательство "дело" АНХ, 2009. – 368 с.

356. Трутнев Э. К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации [Текст] / Э. К. Трутнев, Л. Е. Бандорин. – М. : Проспект, 2010. – 744 с.

357. Трутнев Э. К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. [Текст] / Э. К. Трутнев, Л. Е. Бандорин. – М.: Издательство «Экзамен», 2008. – 528 с.

358. Трутнев Э. К. Правовое зонирование города Хабаровска. Установление прав использования недвижимости посредством местного нормативного правового акта – «Правила застройки и землепользования» [Текст] / Э. К. Трутнев. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2000. – 158 с.

359. Український класифікатор форм власності на землю. Український класифікатор цільового використання землі [Електронний ресурс] : Затв. листом Держкомзему України 24.04.1998 р. № 14-1-7/1205. – Режим доступу : <http://www.legal.com.ua/document/kodeks/0CH561205219-98.html>. – Заг. з екрану.

360. Уприянчик І. П. Економіко-ландшафтне зонування сільськогосподарських земель як наукова основа їх еколого безпечного використання на регіональному рівні [Текст] / І. П. Уприянчик // Землеустрій і кадастр. – 2008. – № 4. – С. 70–78.

361. Уркевич В. Про співвідношення категорій «цільове призначення» та «цільове використання» земельної ділянки [Текст] / В. Уркевич, О. Браніцький // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 6. – С. 91–94.

362. Федорович В. І. Земля як об'єкт земельних відносин [Текст] / В. І. Федорович // Вісник Львівського Університету. – Серія юридична. – Вип. 43. – 2006. – С. 249–254.

363. Федорченко М. Земельне право України: посібник для практиків у 2 томах. Т. І. Земельні відносини у населених пунктах [Текст] / М. Федорченко, О. Янов. – К. : ІРЦ Реформування земельних відносин в Україні, 2006. – 380 с.

364. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении [Текст] / Р. О. Халфина. – М. : Юрид. лит, 1974. – 351 с.
365. Ханатаев Г. Застройка и новый Градостроительный кодекс РФ [Текст] / Г. Ханатаев // Хозяйство и право. – 2005. – № 6. – С. 18–25.
366. Хлуденёва Н. И. Коллизии в экологическом праве [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук :. 12.00.06 / Н. И. Хлуденёва; Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ. – Москва, 2007. – 18 с.
367. Чередников А. В. Градостроительное зонирование как способ определения правового режима земель [Текст] / А. В. Чередников // Экологическое право. – 2011. – № 6. – С. 35–39.
368. Чубаров В. В. Проблемы правового регулирования недвижимости [Текст] / В. В. Чубаров. – М. : Статут, 2006. – 336 с.
369. Шанский Н. М. Школьный этимологический словарь русского языка. Происхождение слов [Текст] / Н. М. Шанский, Т. А. Боброва. – 7-е изд., стереотип. – М. : Дрофа, 2004. – 398 с.
370. Штукатурова А. Л. Правова природа зонування земель населених пунктів України [Текст] / А. Л. Штукатурова // Законодавство України. Науково-практичні коментарі. – 2006. – № 12. – С. 18–20.
371. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях: монография [Текст] / М. В. Шульга. – Х. : Консум, 1998. – 224 с.
372. Шульга М. В. Деякі аспекти обігу забудованих земельних ділянок [Текст] / М. В. Шульга // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі : матеріали "круглого столу", присвяч. пам'яті проф., д.ю.н., акад. НАПрН України О.О. Погрібного / М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого, НАПрН України. – Харків : Оберіг, 2014. – С. 41–43.
373. Экологическое право Украины : учебное пособие [Текст] / отв. ред.: А. П. Гетьман, М. В. Шульга. – Х. : ООО «Одиссей», 2007. – 464 с.
374. Экология. Юридический энциклопедический словарь [Текст] / под ред. проф. С. А. Боголюбова. – М.: Норма, 2001. – 448 с.

375. Ярощук В. Г. Принцип екологічної безпеки в земельному праві України [Текст] : дис... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. Г. Ярощук ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького ; наук. кер. П. Ф Кулинич. – К., 2013. – 216 с.
376. Basic planning law practice. – L., 1988. – P. 12.
377. Bau-und Zonenordnung. – Politische Gemeinde Regesdorf, 1994. – 38 pages.
378. Baugesetzbuch (BauG) / Jusline Deutschland. [Electronic resource]. – Access: http://www.jusline.de/index.php?cpid=f04b15af72dbf3fdc0772f869d4877ea&law_id=50. – Title screen.
379. Cameron Blackhall. J. Planning law and practice. – London: Cavendish Publishing Ltd, 2000. – 463 pages.
380. Cassidy R. Livable cities. A grass-roots guide to rebuilding urban America. – N.Y., 1980. – P. 62.
381. Cullingworth J. B. The Political Culture of Planning: American Land Use Planning in Comparative perspective. – London: Routledge, 1993. – 350 pages.
382. Cullingworth J. B., Vincent Nadin. Town and Country Planning in the UK. – London: Routledge, 13th rev. edition, 2002. – 528 pages.
383. Das Baugesetzbuch. Ein ьberblick. – Bonn, 1986. – P. 180.
384. Dear M., Scott A. J. Urbanization and urban planning in capitalist society. – L., N.Y., 1981. – P. 124.
385. Duncan J. S. A cultural analysis of urban residential landscapes in North America: a case of the anglophiee elite // Agnew J.A., Mercer J., Sopher D.E. The city in cultural context. – L., 1984. – P. 268.
386. Eisinger P.K. The rise of the entrepreneurial State. State and local economic development policy in United States. – Wisconsin, 1988. – P. 189.
387. Encyclopædia Britannica [Electronic resource]. – Access: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/657885/zoning>. – Title screen.
388. Encyclopedia of Soviet Law. – Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985. – 964 pages.
389. European Spatial Development Perspective (ESDP) (Potsdam, May

1999) // Official portal of the European Union [Electronic resource]. – Access: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm. – Title screen.

390. Faith Cable. Design first, codify second // Planning (magazine of APA). – July 2009.

391. Feagin J.R. Free enterprise city: Houston in political and economic perspective. – L., N.Y., 1988. – P. 237.

392. Hagman D.G., Juergensmeyer J.C. Urban Planning and Land Development Control Law. – Sec. ed. St. Paul, Minn: West Publishing Co, 1986. – P. 47.

393. Hall Thomas. Planning Europe's capital cities: aspects of nineteenth-century urban Development (Planning, History and Environment Series). – London: Taylor & Francis, 2007. – 408 pages.

394. Hubbard Bill. American Boundaries: The Nation, the States, the Rectangular Survey. – University of Chicago Press, 2009. – 476 pages.

395. Larsson Gerhard. Spatial Planning Systems in Western Europe: An Overview. – Delft University Press, 2006. – 272 pages.

396. Lewis John Porter. Land Use Controls and Property Rights: A Guide for Real Estate Professionals. – Loveland: Land Use Publications Co, 2007. – 288 pages.

397. Ley D. A social geography of the city. – N.Y., 1983. – P. 309.

398. Newman Peter, Thornley Andy. Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects. – London: Routledge, 1996. – 304 pages.

399. Renard V., Comby J. Land Policy in France 1945-1990. – Paris: Association des Itudes FonciPres. – 173 pages.

400. Saint-Alary R., Saint-Alary C. Droit de la construction. Troisième édition. – Dalloz, Paris, 1991. – P. 35–37.

401. Slone Daniel K., Goldstein Doris S., Gowder Andrew W. A Legal Guide to Urban and Sustainable Development for Planners, Developers and Architects. – New Jersey: John Wiley & Sons Inc. – 368 pages.

402. Standard State Zoning Enabling Act / Reprinted version of edition of

1926 / Official website of the American Planning Association [Electronic resource]. – Access: <https://myapa.planning.org/growingsmart/pdf/SZEnablingAct1926.pdf>. – Title screen.

403. The Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (InSPIRE) // Official Journal of the European Union dated 25th April 2007.

404. The Town and Country Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Acts 1990.

405. Urban land markets in the United Kingdom. A report on Government Policies and Programmes and their background, prepared as part of an International Project for the Urban Affairs Division of the OECD. Department of the Environment. Land and Property Division. – L., 1988. – P. 46.

406. Wade H.W.R. Administrative law. Sixth Edit. – Oxford: Clarendon Press, 1988. – P. 188.

Наукове видання

**Ігнатенко
Ірина Володимирівна**

кандидат юридичних наук

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ
У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ**

Монографія

Підписано до друку 11.12.2014 р.
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум.-друк. арк. 16.4. Наклад 100 прим. Ціна договірна.
Замовлення № 351

Видавництво «Фінарт»
Свідотство про занесення до Державного реєстру
суб'єкту видавничої діяльності
ДК 589 від 07.09.2001 р.

Віддруковано в Поліграфічному центрі «Доміно»
Тел.: (057) 731-25-09, 731-25-49
м. Харків, вул. Квітки-Основ'яненко, 11
www.cory-copy.com.ua