

І. І. Григорецька, К. С. Ізбаш, Н. В. Домброван

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ
У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ
УКРАЇНИ**

МОНОГРАФІЯ

ОДЕСА
Букаєв Вадим Вікторович
2019

УДК 349.4(477)
П685

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського державного університету внутрішніх справ
(протокол № 6 від 23.12.2019)*

Рецензенти:

Пашенко О. М. – кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри трудового, земельного та господарського права
ОДУВС

Гуревський В. К. – кандидат юридичних наук,
суддя Малиновського районного суду м. Одеси

Григорєцька І. І.

П685 Правове регулювання цільового використання земель у межах населених пунктів України : моногр. / І. І. Григорєцька, К. С. Ізбаш, Н. В. Домброван. – Одеса : видавець Букаєв Вадим Вікторович, 2019. – 142 с.

ISBN 978-617-7790-09-8

Монографія присвячена дослідженню правового регулювання цільового використання земель у межах населених пунктів України. Розглянуто історичні передумови розвитку правовідносин у сфері земельного законодавства та проаналізовано теоретичні аспекти доктринальних джерел щодо використання земель у межах населених пунктів.

Видання стане у нагоді для науковців, викладачів, аспірантів, курсантів, студентів і слухачів вищих навчальних закладів, суддів та працівників правоохоронних органів.

УДК 349.4(477)

ISBN 978-617-7790-09-8

© І. І. Григорєцька, К. С. Ізбаш,
Н. В. Домброван, 2019

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	4
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ.....	6
1.1. Історичні передумови становлення і розвитку правовідносин у сфері земельного законодавства в межах населених пунктів.....	6
1.2. Теоретичні аспекти доктринальних джерел щодо використання земель у межах населених пунктів.....	15
1.3. Поняття та класифікація земель у межах населених пунктів.....	23
1.4. Цільове призначення земель у межах населеного пункту.....	39
РОЗДІЛ 2 ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ.....	63
2.1. Планування щодо використання земель у межах населених пунктів.....	63
2.2. Особливості правового режиму земель у межах населених пунктів.....	88
2.3. Розмежування правового режиму земель різних категорій у межах населеного пункту.....	104
ВИСНОВКИ.....	120
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	125

ПЕРЕДМОВА

Розвиток сучасного суспільства та процеси урбанізації, на сьогодні є паралельними процесами, які інтенсивними темпами відбуваються в Україні. Інтенсивність розвитку процесу урбанізації спонукає до прояву факторів екологічного ризику, зокрема й при використанні природних ресурсів, погіршення екологічної обстановки, проблеми видалення відходів, забруднення атмосферного повітря, тощо. Враховуючи це, використання земель за цільовим призначенням у межах населених пунктів займає особливе місце у системі земельних відносин. Землі в межах населених пунктів виконують функції територіального базису для розміщення об'єктів містобудування, виробничих сил, ведення суспільного та іншого виробництва.

Специфіка правового регулювання використання земель в межах населених пунктів визначається наявністю містобудівних вимог, як до організації всієї території, так і окремих її частин, розширення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері використання та охорони цих земель. Із загальної єдності основного цільового призначення земель в межах населених пунктів, яке пов'язане з несільськогосподарським використанням таких земель впливає і певна взаємообумовленість у правових режимах їх складових. Поняття цільового використання земель у межах населених пунктів має складну юридичну конструкцію, оскільки у межах населених пунктів знаходяться земельні ділянки які належать до різних категорій земель, але їх використання підпорядковано головній меті – забезпечення стало розвитку та функціонування населеного пункту.

В сучасних умовах розвитку інфраструктури населених пунктів, відносини з приводу використання земель у межах населених пунктів гостро потребують належної правової регламентації. На відміну від раніше діючого земельного законодавства, яке закріплювало правовий режим земель населених пунктів в якості окремої категорії земель (міст, селищ міського типу та сільських населених пунктів), чинний

Земельний кодекс України відносить такі землі до складу земель житлової та громадської забудови, тим самим значно збіднюючи (звужуючи) змістовне наповнення правового режиму земель зазначеної категорії. Наслідком цього, є неприпустима ситуація, коли чинне земельне законодавство не враховує специфіку та надзвичайну складність правового режиму земель в межах населених пунктів взагалі, а також особливості цільового використання та охорони окремих земельних ділянок.

Кожна земельна ділянка, незалежно від форми власності чи використання, має конкретне цільове призначення. Цільове призначення земельної ділянки окреслюється встановленими законодавством та конкретизовані відповідними органами влади допустимими межами використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами. Множинність цілей використання земельних ділянок, що входять до кожної з категорій земель, обумовила необхідність встановлення видів цільового призначення по кожній категорії земель на рівні правового акту.

В межах території населених пунктів, де найважливіше значення складає категорія земель житлової та громадської забудови розташовуються різні за своїм призначенням земельні ділянки. Одні слугують місцем проживання, інші для виробничої діяльності, для комунально-побутових потреб, тощо. Склад земель житлової та громадської забудови неоднорідний, так як відповідні земельні ділянки зазначеної категорії мають неоднакове цільове призначення.

Таким чином, чинниками зазначених проблем виступає не тільки, недосконалість законодавчого регулювання, але і недостатність науково-методологічної бази присвяченої проблемам використання та охорони земель у межах населених пунктів.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

1.1. Історичні передумови становлення і розвитку правовідносин у сфері земельного законодавства в межах населених пунктів

Правове регулювання земельних відносин будь якої країни пов'язаний, насамперед, із встановленням та механізмом реалізації принципів і правил, які забезпечують правовий, економічний, соціальний та екологічний режим організації використання землі, як просторового базису та засобу виробництва у сільському і лісовому господарстві.

Історичний досвід розвитку та кодифікації правовідносин у сфері земельного законодавства щодо використання земель в межах населених пунктів, дозволяє краще зрозуміти сутність багатьох процесів, що склалися сьогодні у сфері використання земельних ресурсів та особливості історико-правничих засад адміністративно-територіального устрою України.

Правовою метою кодифікації є впорядкування нормативної основи права, забезпечення найбільш доцільного процесу реалізації права, поліпшення структури кодифікаційних актів, удосконалення їх логіки, мови, стилю.

Процес розвитку правовідносин та систематизації нормативно-правових актів у сфері земельного законодавства, в залежності від найбільш важливих подій, дає можливість зробити його поділ на певні періоди.

Перший період. Після перемоги Жовтневої соціалістичної революції (1917р.) в земельному законодавстві Росії та України, а з 1924 року і Союзу РСР відбулися докорінні зміни. На цьому етапі приймаються такі основні документи, як Декрет СНК РСФСР «Про землю» [34] та Декрет ВЦИК «Про соціалізацію землі» [123], що скасували приватну й інші форми власності на землю. Як вказує, у своєму дисертаційному дослідженні

Є. О. Іванова, з цього моменту почався перший період історії правового регулювання міських земель, включаючи землі міської забудови [95, С. 26]. Отже, прийняття вказаних документів, заклали правову основу формування правового режиму земель в межах населених пунктів.

Тимчасовий земельний закон, який було прийнято 18 січня 1918 року [158] був першим кодифікованим нормативним актом, що регулював земельні питання. Відповідно до Тимчасового земельного закону землі міського користування були віддані в розпорядження органів місцевого самоврядування, інші землі надавались сільським громадам, волосним, повітовому і губернському земельному комітетам в межах їх компетенції. Декретом Радянської влади від 20 серпня 1918 року «Про скасування права приватної власності на нерухомість у містах» [125], було надано в розпорядження місцевих органів влади всі міські землі, в цьому документі вперше закріплюється поняття «міської межі», що надало можливість чітко визначати які землі відносяться до міських і як наслідок організації їх використання місцевими органами. Тому, з встановленням державної власності на землю, вперше з'явилась можливість найбільш раціонального використання міських земель для соціалістичної реконструкції міст і поселень міського типу та більш чіткої та продуманої організації міських територій.

Визначення єдиного державного земельного фонду вперше було закріплено в «Положенні про соціалістичний землеустрій та заходи переходи до соціалістичного землеробства» [133]. Згідно цього документу, до складу єдиного державного земельного фонду, поряд із землями сільськогосподарського призначення, входили також землі спеціального призначення: міські, селищні, курортні, зайняті промисловими, фабрично-заводськими підприємствами, шляхами сполучення тощо. В подальшому у зв'язку з закріпленням права забудови та використання земель під забудову [147], з'являється потреба у більш детальному регулюванні питання використання земель за цільовим призначенням. Окреслена ситуація вимагала більш детального регулювання земельних відносин, тому нова

економічна політика радянського уряду вимагала відповідного впорядкування земельного законодавства. Його кодифікація пішла шляхом видання земельних кодексів радянських республік.

Так, третьою сесією ВУЦВК шостого скликання, 29 листопада 1922 року було прийнято кодифікаційний акт про землю - Земельний кодекс УСРР [140] (далі кодекс). Його значення важливе, насамперед, тим, що це була перша кодифікація земельного законодавства, яка створила передумови для формування земельного права, як галузі права.

Проте вченими відзначалась низка технічних та юридичних недоліків кодексу. Так, А. І. Корольов вказував на те, що в основному земельний кодекс регулював правовий режим земель сільськогосподарського призначення, правовий режим інших категорій земель характеризувався в ньому недостатньо [150, С. 75]. Кодекс містив окремий розділ «Про міські землі», що суперечило даному в ньому визначенню єдиного державного земельного фонду. Всі землі, що знаходились в середині чинної міської межі, вважалися за міські землі, кодекс детально регламентував процедуру встановлення міської межі та порядок забудови земель поза міською межею. Як зазначає Є. О. Іванова кодекс не встановлював поділ міських земель на складові частини, не приділяв достатньо уваги порядку використання міських земель, а також не зачепив складної проблеми щодо порядку розпорядження землями всередині міста [133]. На відміну від Земельного кодексу УСРР, у Земельному кодексі РРСФР (ст.ст. 80-103), не дуже докладно, проте, було відображено правове положення міських земель, відмежування їх від інших категорій земель єдиного державного фонду.

Вперше поділ міських земель за цільовим призначенням на чотири категорії (сільбищні землі, землі загального користування, міські угіддя, землі спеціального призначення) було закріплено у Положенні «Про земельні розпорядки в смузі міст і селищ міського типу» [134]. Кожна з цих категорій

земель відрізнялась специфікою використання та особливим правовим режимом земель, які до неї належали.

Законодавством УРСР були врегульовані земельні правовідносини у межах міст, але залишилися без уваги такі заселені території, як робочі, дачні, садові та курортні селища. У період часу з 1924 р. по 1927 р. правовий статус цих спеціальних категорій населених пунктів був визначений законодавством РРФСР. Так, згідно із Загальним положенням про міські та сільські поселення та селища, затвердженим постановою ВЦВК і РНК РРФСР від 15 вересня 1924 року, усі населені пункти, за виключенням робочих, дачних та курортних селищ, поділялися на дві основні категорії: міські поселення та сільські поселення. Робочі, дачні та курортні селища складали спеціальну категорію населених пунктів. Порядок землекористування на їх території визначався постановами ВЦВК і РНК РРФСР, які були видані протягом 1926-1957 років [147, С.9-10; 133].

Другий період кодифікації земельного законодавства пов'язаний з прийняттям Загальних засад землекористування і землепорядження від 15 грудня 1928 року [126]. Вказаний нормативний документ містив главу «Міські землі», відповідно - міськими землями визнавались усі землі, які знаходились всередині міської межі, за виключенням земель спеціального призначення. Як підкреслює, Є. О. Іванова, міські землі утворювали самостійну категорію земель, під ними розумілися землі міст і селищ міських поселень, які знаходились всередині міської межі, не виключені з їх складу у відповідності з законодавством і не визнані землями спеціального призначення [95, С. 33]. Важко погодитись з думкою вченої про самостійність вказаної категорії земель, адже до головних вад Загальних засад науковці відносили: відсутність визначення єдиного на всій території СРСР правового режиму окремих категорій земель, в залежності від їх господарського призначення та цілей використання, встановлення форм і видів землекористувань, відсутність конкретної схеми розмежування компетенції СРСР та союзних республік щодо регулювання земельних відносин. У

таких умовах, важно казати про наявність того чи іншого самостійного правового режиму кожної категорії земель.

Враховуючи це, передбачалося, що союзні республіки мають оновити своє земельне законодавство відповідно до Загальних засад. Критерії розмежування міської та сільської місцевості були передбачені в Положенні «Про порядок перетворення, обліку, найменування і реєстрації населених пунктів, а також вирішення інших адміністративно-територіальних питань в Української РСР», яким вперше було врегульовано критерії віднесення населених пунктів на території Української РСР до міст чи інших поселень [135]. Відповідно до положення 1965 року визнавалось, що всі населені пункти на території Української РСР належать до міських або сільських поселень. Міськими поселеннями вважалися міста республіканського, обласного та районного підпорядкування і селища міського типу. Сільськими поселеннями - села та селища.

Однак оновлення земельного законодавства розтягнулось на десятки років і лише в 1968 році був прийнятий наступний кодифікований акт - «Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік», а згодом на його засадах і Земельний кодекс УРСР 1970 року. Так, 13 грудня 1968 року прийнято «Основи Земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік», які були введені в дію з 1 липня 1969 року [127]. За своєю сутністю в «Основи Земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік» кодифіковані лише найважливіші земельно-правові норми й інститути, які мають високий рівень узагальнення нормативно-правового матеріалу та містять найбільше число норм-принципів та норм-дефініцій.

До прийняття «Основи Земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік», земельні відносини в населених пунктах регулювалися великою кількістю нормативних актів, які внаслідок різноманітності та недосконалості не могли забезпечити належне правове регулювання земельних відносин. Відповідно до ст. 4 «Основи Земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік» усі землі єдиного державного земельного фонду за основним

цільовим призначенням поділялися на 6 категорій: 1) землі сільськогосподарського призначення; 2) землі населених пунктів (міст, селищ міського типу і сільських населених пунктів); 3) землі промисловості, транспорту, курортів, заповідників та іншого несільськогосподарського призначення; 4) землі державного лісового фонду; 5) землі державного водного фонду; 6) землі державного запасу.

Положення «Основи Земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік» вперше законодавчо закріпили землі населених пунктів як самостійну категорію. Правовому регулюванню використання таких земель присвячено розділ III. Вказана категорія «землі населених пунктів» земель створена внаслідок об'єднання міських, селищних земель, які існували донині в якості самостійної категорії, з землями сільських населених пунктів, які раніше переважно знаходилися у складі земель сільськогосподарського призначення.

Більш чітке закріплення одержав принцип цільового використання земель. Відповідно до частини другої ст. 14 «Основи Земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік», використання земельної ділянки не за цільовим призначенням приводило до припинення права користування нею. Слід зазначити, що «Основи Земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік» закріпили загальні принципи регулювання земельних правовідносин, створили необхідні юридичні передумови для забезпечення раціонального використання всіх земель, насамперед у містобудуванні. Після прийняття «Основи Земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік» були розроблені та набрали чинності республіканські земельні кодекси.

Третій період. 8 липня 1970 року прийнято новий Земельний кодекс УРСР, який введено у дію 1 січня 1971 року. Земельний кодекс УРСР мав низку особливостей порівняно з Основами земельного законодавства 1968 року, однак він майже цілком відтворив зміст останніх [130]. У Земельному кодексі УРСР в порівнянні з Основами, проведено більш детально розмежування

між правовими режимами та цільовим призначенням земель міст, селищ міського типу і сільських населених пунктів.

Четвертий період. В Основах законодавства СРСР та союзних республік про землю 1990 року (Основи були прийняті Верховною радою СРСР 28 лютого 1990 року, набрали законної сили 15 березня 1990 року) 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 впливають на стан земель [128]. Вперше, земельне законодавство зобов'язувало погоджувати розміщення об'єктів, що впливають на стан земель, із землевлпорядними, природоохоронними й іншими органами.

18 грудня 1990 року Верховна Рада УРСР прийняла Земельний кодекс УРСР [89]. Одночасно 18 грудня 1990 року прийнято постанову Верховної ради УРСР «Про земельну реформу» [33]. Відповідно до якої, всі землі УРСР з 15 березня 1991 року оголошувались об'єктом земельної реформи. Отже, прийняття Земельного кодексу УРСР повинно сприяти створенню правової бази для проведення земельної реформи. Концептуально Земельний кодекс 1990 року мало чим відрізнявся від Земельного кодексу 1970 року.

13 березня 1992 року Верховна Рада затвердила нову редакцію Земельного кодексу України [88]. Правовий режим земель в межах населених пунктів врегульовано главою 8, яка мала назву «Землі населених пунктів». Аналіз положень ст.ст.63-67 свідчить про те, що правовий режим земель цієї категорії було врегульовано недостатньо через відсильний характер норм.

Ми, погоджуємося з думкою В.І. Андрейцева, що Земельний кодекс не випадково отримав назву «Кодекс земель сільськогосподарського призначення» - через те, що в ньому правові режими земель населених пунктів (міст, сіл, селищ),

промисловості транспорту, зв'язку, оборони, природоохоронного, лікувально-оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, водного, лісогосподарського призначення та земель запасу не отримали належного юридичного оформлення. Як правило, це дві-три статті суто декларативного характеру і зрозуміло, що в цій частині його практичне значення зведено нанівець [57, С. 97].

П'ятий період. 25 жовтня 2001 року прийнято новий Земельний Кодекс України (набрав чинності з 1 січня 2002 року) [1]. Однак, його прийняття не виправдало сподівань щодо запровадження стабільної системи земельного законодавства України [152, С. 11]. На нашу думку, кодифікаційна функція цього закону не дає підстав стверджувати, що в Україні створено належну юридичну основу для завершення реформування земельних відносин та утворення якісно нової системи земельного законодавства. Отже, помилково стверджувати, що процес кодифікації земельного законодавства з прийняттям Земельного кодексу України та низки спеціальних законів та підзаконних актів завершено на цьому етапі. Заміна у чинному Земельному кодексі України раніше існуючої категорії земель «землі населених пунктів» на категорію «землі житлової та громадської забудови» піддається обґрунтованій критиці вчених, до якої ми приєднуємося [56, С. 423].

Так, В. І. Андрейцев підкреслює, що незважаючи на історико-правничі засади адміністративно-територіального устрою України, формування системи розселення та поділу населених пунктів на міські та сільські, серцевину яких становлять села, селища, міста, особливості правового режиму зазначених територій новий Земельний кодекс не враховує, замість зазначеної категорії земель запроваджує правовий режим земель житлової та громадської забудови [56, С. 423]. Але, це є тільки складова зазначених вище земель, які не можуть охопити всього комплексу організаційно-правових засад, історично притаманних правовому режиму земель сіл, селищ, міст України. І це при тому, що законодавство про територіальне

планування, містобудування не зазнало жодних змін у цій частині.

Поняття «землі населених пунктів» та «землі житлової та громадської забудови» співвідносяться між собою як загальне та конкретне. Мотивом законодавчої зміни категорії «землі населених пунктів» на «землі житлової та громадської забудови» стало те, що категорія земель населених пунктів виділялася, не за критерієм цільового призначення а за критерієм територіального розміщення. Це пов'язано, насамперед, з намаганням виключити подвійний правовий режим земель населених пунктів, оскільки в їх межах знаходяться землі й інших категорій.

Основною кваліфікаційною ознакою правового режиму земель є їх цільове призначення, тому важко погодитись з тим, що категорію земель населених пунктів виділено за цією ознакою, як і землі сільськогосподарського призначення, лісового, водного фонду тощо. Оскільки в межах населених пунктів існують земельні ділянки, які повинні належати до земель сільськогосподарського призначення, оскільки вони використовуються для потреб сільського господарства. Призначення земель населених пунктів полягає у створенні територіальної основи для компактного розселення людей, обслуговування потреб мешканців населених пунктів, на що, ще у 1976 році звертав увагу Б. В. Єрофєєв [79, С. 124]. Таке спільне призначення і обумовлює загальні риси у правовому режимі земель в межах населених пунктів.

Тому, ми погоджуємося з думкою М. В. Шульги, що на сучасному етапі уникнути багатоцільового характеру використання цих земель, навряд чи можливо [169, С. 164]. Відмінити чи спростити такий характер було б недоцільним, тим більш, що необхідність збереження такого характеру використання обумовлена екологічним фактором.

1.2. Теоретичні дослідження доктринальних джерел щодо використання земель у межах населених пунктів

Першою науковою роботою, яка присвячена регулюванню земельних відносин у поселеннях є монографія Євтіхєєва І.І. «Регулювання земельних відносин у містах», у якій вчений вказував, що соціальна та технічна єдність міста викликає велику підпорядкованість та централізацію використання окремих земельних ділянок [77, С. 34]. Вчений фактично вказував на наявність спільних рис у правовому режимі всіх земельних ділянок в межах населеного пункту.

У дослідженні подальшому розвитку земельно-правової доктрини, у своїх монографічних роботах Липецкер М. С. та Єрофєєв Б.В., на підставі законодавчого та інструктивного матеріалу, а також судової практики вперше розкрили поняття та склад міських земель, дослідили організацію управління, планування використання та керівництво забудовою міських земель, а також порядок відведення міських земель та вилучення їх для державних та громадських потреб, обліку міських земель та реєстрації землекористувачів, вирішенню земельних спорів [95, С. 14].

Найбільш ґрунтовно особливості правового режиму земель поселень висвітлено у монографічних дослідженнях В. П. Балезіна [64-67]. Вчений у своїх роботах розкриває поняття земель поселень (міської забудови та сільських поселень), особливості їх правового режиму та порядок управління та охорони використання таких земель. Автор, вперше у своїх роботах, відмічає специфіку земельних правовідносин у населених пунктах та їх взаємозв'язку з майновими та адміністративними відносинами, а також вказує на необхідність дослідження юридичної природи співвідношення різних категорій земель у межах населених пунктів та питання правової організації планування та забудови міських земель.

Питанням правового режиму земель сільських населених пунктів, які є центрами сільськогосподарського виробництва і віднесені до категорії перспективних для подальшого розвитку,

присвячено окрему монографію у 1972 році [67]. Слід відмітити, що досліджуючи проблему ліквідації істотних відмінностей між містом та селом, які існували наприкінці 60-х років Балезін В. П., зазначив, що вирішення такої проблеми доцільно вважати завданням правового режиму земель сільських населених пунктів [67, С. 27]. При розгляді питання щодо основного критерію для віднесення земель до категорії земель населених пунктів, відповідно земель міст, автор обґрунтовано доводить, що правовою підставою для віднесення тих чи інших земель до земель міст є включення цих земель у міську межу. У свою чергу, міська межа виникає у відповідності з генеральним планом міста, де визначаються задачі, у відповідності з якими повинні використовуватися землі, які включаються у міську межу, тобто встановлюється основне цільове призначення як для усіх цих земель у цілому, так і для окремих їх складових частин, районів, зон і т.п. [95, С. 15].

У монографії «Актуальні правові проблеми земельних відносин в сучасних умовах», М. В. Шульга аналізує проблеми використання земель у межах населених пунктів та зазначає, що першочерговою проблемою використання земель населених пунктів, яке має важливе теоретичне та практичне значення, розглядає питання про поняття та склад земель населених пунктів та підкреслює, що від вірного визначення ознак, згідно яких класифікуються землі залежить чітке встановлення їх правових основ. Вчений обґрунтовано доводить, що землі населених пунктів являють собою складний вид несільськогосподарських земель, оскільки в їх межах знаходяться землі з різним цільовим призначенням [169, С. 161-162].

На доцільність уточнення складу земель населених пунктів, звертав увагу також науковець Ю. О. Вовк, який вказував на необхідність уточнення складу таких земель, оскільки в межах населених пунктів знаходяться землі з різним цільовим призначенням [73, С. 36]. Вчений підкреслював, для того щоб не склалось враження, що одна земельна ділянка одночасно відноситься до двох різних категорій земель єдиного земельного фонду, до земель сільськогосподарського

призначення та земель сільських населених пунктів, необхідно землі, які використовуються чи призначенні для потреб сільського господарства у населених пунктах, виключити зі складу земель останніх чи уточнити у законі визначення земель сільськогосподарського призначення, зазначивши при цьому, що до них не відноситься відповідні землі населених пунктів.

Оскільки об'єктом нашого наукового дослідження є суспільні відносини щодо правового режиму земель в межах населених пунктів, варто зупинитись на аналізі наукових підходів щодо класифікації земельного фонду на категорії земель. Такий аналіз дасть можливість прослідкувати тенденцію до виділення критеріїв розподілу земель на самостійні категорії, відповідно до їх основного цільового призначення.

Ми, погоджуємось з думкою Є. О. Іванової, що у теорії радянського земельного права безперечним є твердження про те, що єдність земельного фонду у СРСР являє собою єдність його як об'єкта виключного права власності держави. У тісному зв'язку із питанням про єдність державного земельного фонду знаходилася проблема поділу його на окремі категорії земель, які розрізняються за своїм правовим режимом [96, С. 87].

Переважна більшість представників науки радянського земельного права вважала, що основним критерієм для класифікації складових частин єдиного державного земельного фонду слід вважати основне цільове (господарське) призначення земель.

Свого часу, А. М. Турубінер справедливо підкреслював, що встановлення цільового призначення земель є однією із правомочностей держави щодо розпорядження землею. Встановлення цільового призначення земель він пов'язував не з наданням землі конкретним землекористувачам, а з визначенням завдань, для яких повинні бути використані землі. На думку вченого, визначення цільового призначення земель міститься у встановленні характеру використання тих чи інших земельних масивів в залежності від того, яким чином ці або інші землі повинні бути використанні для лісонасаджень, для

ведення сільського господарства, для розвитку міст тощо [164, С. 142-147].

Краснов М. І. вказував, що поділ єдиного державного земельного фонду на різні категорії земель, являє собою не поділ об'єкта права державної власності, а поділ об'єктів права землекористування. Такий поділ виникає в процесі надання у користування земельних ділянок певним особам, в його основі лежить визначення цільового призначення земельних ділянок в момент надання їх у користування певним особам [110, С. 17]. Науковець В. П. Балезін зазначив, що визначаючи основний критерій для віднесення земель до однієї з категорій єдиного державного земельного фонду – частина всього процесу поділу об'єктів права державної власності на складові елементи і виникає воно не в результаті надання земель в користування, а в зв'язку з встановленням завдань для яких повинні використовуватись такі землі [67, С. 19].

На наш погляд, думка В. П. Балезіна є досить прогресивною у той час, адже дійсно в сучасних умовах при аналізі цільового призначення земель різних категорій, насамперед, особливо для земель розташованих у межах населених пунктів, слід розглядати функціональне використання таких земель, яке містить великий спектр особливостей, що будуть предметом аналізу у наступних розділах роботи. Крім того, наведений висновок радянського вченого сьогодні підтримується багатьма вітчизняними науковцями. Так, А. М. Мірошніченко та Р. І. Марусенко вказують, що існуючий поділ земель на категорії вже не відповідає реаліям сьогодення і потребує перегляду [118, С. 100]. Він може бути збережений лише як елемент статистичного обліку, фіксуючи фактичне використання земель. Натомість використання земель не може будуватись на основі їх поділу на заздалегідь задані законом категорії із дозволеними видами використанням. Насамперед, це суперечить принципу раціонального використання, оскільки не дозволяє, чи, принаймні, дуже ускладнює багатофункціональне використання земельної ділянки і не забезпечує гнучкості у такому використанні. Водночас, саме

багатофункціональне використання земель в більшості випадків є раціональним.

Як відмічають вчені, досвід функціонування системи поділу земель на категорії із заданим правовим режимом свідчить про те, що незважаючи на багаторічний досвід законотворення, логічно узгодженої та всеохоплюючої системи так і не було вироблено. А це, вказує на принципову неможливість створення несуперечливої моделі такого варіанту правового регулювання. Розглядаючи проблеми цільового використання земель в межах населених пунктів, не можна не обійти увагою особливості управління використання земельних ресурсів, оскільки земельні відносини у населених пунктах, на нашу думку, мають адміністративний характер.

В. І. Андрейцев у науковій роботі «Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії», звернув увагу на правовий режим земель населених пунктів та зазначив, що чинний Земельний кодекс України не розглядає землі населених пунктів як самостійну категорію, а обмежує та зводить їх правовий режим до однієї зі складових земель населених пунктів – земель житлової та громадської забудови [58, С. 62]. Вчений справедливо відмічає, що така позиція законодавця не позбавляє дослідників можливість аналізувати особливості правового режиму земель населених пунктів, зважаючи на їх політико-правове, соціальне, економічне, соціально-культурне, екологічне значення у розвитку територій. Крім того, автор підкреслює, що земля характеризується відповідним диференційованим режимом залежно від функціонального її використання і цільового призначення. Він вказує, що земля є операційною базою не тільки для розміщення галузей народного господарства, а й для системи розселення в країні шляхом створення сільських та міських поселень (міст і селищ міського типу). На його думку, ця ознака має бути покладена в основу правового регулювання земельних правовідносин з погляду його диференціації за цільовим призначенням.

Досить докладно правовий режим земель населених пунктів розглянуто в академічному курсі земельного права, у складі колективу авторів: В. І. Семчика, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульги, де вчені детально розглядають поняття та цільове призначення земель населених пунктів, їх складу, порядку використання земель для забудови, особливостям землекористування в населених пунктах. Науковці вірно зазначають, що головні завдання щодо використання земель у межах полягають у розміщенні міст, селищ і сіл, належному забезпеченні їх подальшого функціонування та сталого розвитку. Цьому підпорядковані правові режими всіх категорій земель, які знаходяться в межах населених пунктів та складають територію населених пунктів [83, С. 293-323; 148, С. 428].

Монографічне дослідження «Право власності на землю українського народу» В. В. Носіка, становить особливу наукову цінність, з огляду на глибокий доктринальний аналіз методологічних засад теорії власності і права власності на землю, що дозволило вченому обґрунтувати реальність законодавчого забезпечення і реалізації такої юридичної концепції права власності на землю і регулювання земельних відносин, яка базується на праві власності народу на землю. У роботі автор підкреслює, що в теорії земельного права не досліджена правова природа такого явища, як встановлення цільового призначення земель, з огляд на це поділ земель на категорії відповідно до чинного земельного законодавства створює реальні перешкоди у здійсненні громадянами та юридичними особами суб'єктивних земельних прав, що зумовлено, як об'єктивними так і суб'єктивними передумовами.

Тому, не виключається можливість законодавчого закріплення поділу земель на такі, що є придатними для сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, і несільськогосподарські землі, з одночасним визначенням основних засад щодо використання цих земель на різних правових підставах і конституційних засадах [122, С. 268].

З огляду на те, що чинний Земельний кодекс України в якості самостійної категорії земель закріплює землі житлової та

громадської забудови, комплексне дослідження проблеми використання земель житлової та громадської забудови було відображено у дисертаційних дослідженнях С. Д. Кравченка [109], А. І. Ріпенка [142], Є. О. Іванової [95]. У своїх дослідженнях авторами сформульовано поняття правового режиму земель житлової та громадської забудови, використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою, визначення цільового призначення земель житлової та громадської забудови, видів (різновидів) цих земель та окремих земельних ділянок, досліджено правові проблеми здійснення контролю за охороною і використанням земель житлової та громадської забудови. Як справедливо підмічає А. І. Ріпенко реалізуючи певну наступність у розвитку наукових ідей, поглядів і висновків, обґрунтованих вченими в теорії радянського земельного права, сучасні українські та російські дослідники проводять аналіз окремих правових аспектів здійснення забудови та благоустрою на землях житлової та громадської забудови в межах дослідження більш загальних питань [143].

Особливої уваги, заслуговують наукові публікації І. І. Каракаша, в яких вчений досліджує проблеми правового режиму земель житлової та громадської забудови, як домінуючої категорії у складі земель населених пунктів [99-102].

Проте, необхідно зазначити, що незважаючи на те, що об'єктом дослідження вказаних робіт є суспільні відносини у сфері використання земель житлової та громадської забудови, а також інших земель розташованих у межах населеного пункту, науковий пошук вчених зрештою зводився до комплексного дослідження механізму правового регулювання земельних відносин у населених пунктах. Про що свідчить зроблені науковцями висновки щодо правової природи планування використання земель, забудови земель в межах населених пунктів, критерії відмежування земель житлової та громадської забудови від інших категорій земель, встановлення специфічних ознак правового режиму земель у межах населених пунктів тощо. Таким чином, об'єкт дослідження зводився до комплексного міжгалузевого наукового дослідження правового

регулювання земельних відносин у населених пунктах, що на думку дисертанта є цілком логічним.

Так, питання планування та формування землекористування в населених пунктах, а також управління земельними ресурсами в Україні були проаналізовані у наукових публікаціях А. М. Третьяка, де автором досліджено досвід управління земельними ресурсами та особливості створення такої системи в умовах ринкової економіки [159-161].

У монографіях та дисертації на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук М. Г. Ступеня обґрунтовуються методологічні засади організації використання та охорони земель населених пунктів в єдиній системі функціонування земельно-майнового комплексу та поглиблення сутності категорії земель населених пунктів [155; 156].

Дисертаційне дослідження Пересоляка В. Ю. присвячено теоретичним та методологічним засадам вдосконалення механізмів державного управління земельними ресурсами населених пунктів. У своїй роботі, автор вперше обґрунтовує концептуальні підходи до формування організаційно-правового механізму державного управління земельними ресурсами населених пунктів, який відповідає умовам ринкової економіки, в основу якого покладено концепцію зонування території на базі містобудівної документації, єдиних норм і стандартів використання та забудови території [131].

Особливості використання земельних ресурсів у поселеннях через призму містобудівної діяльності були висвітлені у публікаціях Е. К. Трутнева [155; 156].

Безумовно, наведенні наукові праці комплексно не окреслюють увесь спектр наукової розробленості проблеми цільового використання земель у межах населених пунктів, з огляду на це, є підстави стверджувати, що проблеми правового режиму земель, які складають територію населеного пункту, з огляду на невизначеність їх складу та критеріїв відмежування категорій земель в межах населеного пункту, не отримали комплексного методологічного дослідження у вітчизняній доктрині земельного права.

1.3. Поняття та класифікація земель у межах населених пунктів

Землі в межах населених пунктів, займаючи незначну частину земельного фонду України, з одного боку концентрують на собі більшу частину продуктивних сил України, левову частку факторів, що складають антропогенне навантаження на навколишнє середовище, з іншого боку, в населених пунктах проживає все населення, захистити яке від несприятливих впливів та створити якому сприятливі умови життя і покликані вимоги щодо раціонального використання, охорони та відтворення земель в межах населених пунктів.

Першочергове значення у межах населених пунктів мають землі, які пов'язані з будівництвом та експлуатацією житлового та промислового фонду. Тому, земельні ресурси в населених пунктах повинні відповідати дещо іншим вимогам, ніж у сільськогосподарському виробництві, хоча, не виключена можливість в окремих випадках використання таких земель за їх прямим призначенням.

Землі населених пунктів займають приблизно 11,5% земельного фонду країни, але мають велике значення, оскільки на цій території проживає населення, розміщені виробничі, адміністративні, культурно-побутові підприємства, організації й установи. Особливу цінність мають найбільш інфраструктурно-облаштовані землі міських поселень. Займаючи тільки 3% земельного фонду України, вони становлять майже половину його нормативної вартості. Це зумовлено тим, що на міських землях сконцентровано 2/3 населення країни, переважна частина її виробничого, наукового, фінансового, соціально-культурного потенціалу.

На наш погляд, першою важливою ознакою земель у межах населених пунктів, яка має важливе значення для правового режиму цих земель є включення та знаходження їх у межах населеного пункту, оскільки територія населених пунктів відмежовується від сусідніх, шляхом встановлення меж адміністративно-територіальних утворень. Тому в контексті

дослідження необхідно розглянути поняття населеного пункту та порядок визначення меж населених пунктів, як однієї із функцій управління в галузі земельних відносин.

До населених пунктів відноситься міста, селища міського типу, населені пункти сільської місцевості. До міських населених пунктів належать міста загальнодержавного (Київ, Севастополь), республіканського (в Автономній республіці Крим) обласного та районного значення. До сільських - села та селища незалежно від їх адміністративної підпорядкованості. Віднесення населеного пункту до категорії сіл, селищ чи міст, надання останнім статусу міст обласного чи районного значення, встановлення і зміна меж населених пунктів їх найменування і перейменування тощо здійснюються Верховною радою України.

Відповідно до ч.1 ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають такі адміністративно-територіальні утворення (одиниці): Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Конституційний суд України розтлумачив, що адміністративно-територіальна одиниця - це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Чинне законодавство не містить визначення таких понять, як «місто», «село», «селище» і це пов'язано з тим, що на сьогодні чинним законодавством не передбачено спеціального Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України». Вказані визначення можна знайти у спеціальних наукових дослідженнях [243]. Міські поселення - це населені пункти, що затверджені законодавчими актами, як міста та селища міського типу, всі інші населені пункти – сільські.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій є спадком радянських часів. Так, правовий статус міст, сіл, селищ визначається «Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [32] та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»

[22]. Статус існуючих селищ міського типу та дачних селищ залишається невизначеним. Крім того, чинне законодавство виділяє також гірські, курортні, та історичні населені пункти. Виділення таких населених пунктів має в кожному конкретному випадку певну мету і певною мірою впливає на регламентацію земельних відносин у них [30; 36].

Ми, погоджуємося з думкою фахівців, що на законодавчому рівні потрібно закріпити не тільки поняття, але і критерії класифікації населених пунктів та визначення правового статусу приміської зони [76]. Адже, законодавчо закріплено лише визначення приміської зеленої зони [37].

Обґрунтованим є висновок фахівців про те, що достовірна і повна інформація про земельні ресурси в населених пунктах сприяє прийняттю стратегічних і оперативних рішень щодо функціонально-планувальної організації, раціонального використання та охорони земель; регулюванню земельних відносин; здійсненню належного контролю за надходженням коштів до місцевих бюджетів від обґрунтованої плати за землю та впровадженню регульованого ринку землі [132].

Сучасна містобудівна наука, обґрунтовує підходи до створення комплексів населених пунктів, що складаються з міст і містечок, пов'язаних між собою численними функціями, мають тенденцію до інтеграції та визначаються терміном «агломерація» (лат. «agglomerare» – купчити) [168, С.26]. Таким чином, під міськими агломераціями розуміють групу, компактне територіальне розміщення міських населених пунктів, об'єднаних інтенсивними господарськими, трудовими і культурно-побутовими зв'язками. Проблемним постає питання визначення правового режиму земель під такими міськими агломераціями, адже правовий режим земель у складі міста, села чи селища є фактично самостійним об'єктом правового регулювання.

Основою населеного пункту складає його територія, саме тому, у межах нашого дослідження постає необхідність розгляду понять «територія», «місцевість» та їх співвідношення між собою.

У законодавстві поняття «територія» вживається у декількох значеннях, так Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає термін «територія», як частину земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами [28]. У законі України «Про благоустрій населених пунктів» територія розуміється, як сукупність земельних ділянок, які 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 [7]. Під сельбищною територією розуміється земельні ділянки житлових будинків, громадських установ, будинків і споруд, у тому числі навчальних, проектних, науково-дослідних та інших інститутів без дослідних виробництв, внутрішньосельбищна, вулично-дорожня і транспортна мережа, а також площі, парки, сади, сквери, бульвари, інші об'єкти зеленого будівництва й місця загального користування. Таким чином, сельбищні землі можна отожднити з категорією земель житлової та громадської забудови.

У законодавчому контексті територія розглядається не тільки в адміністративному значенні, як частина державної території України, а як природно-антропогенне утворення, що включає в себе не тільки землю, надра, але і 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 [142, С. 7].

На думку Н. О. Шингель, поняття сельбищна територія, виходячи з логіки дослідження, в подальшому буде розглядатись в якості містобудівного ресурсу. Так, на думку вченої землі населених пунктів являють собою частину території на якій ведеться містобудівна діяльність, тому ці землі можна розглядати в якості містобудівного ресурсу [167, С. 143].

Для визначення правового режиму земель у межах населених пунктів, важливе значення має з'ясування визначення поняття «місцевість», яке можна розглядати, як частину території, що характеризується спільністю певних ознак (історичних, природних, географічних тощо). Законодавство закріплює такі поняття, як «сільська місцевість» (під якою розуміється території, що знаходяться за межами міст і є переважно зонами сільськогосподарського виробництва та сільської забудови) [29] та «лікувально-оздоровча місцевість» (природна територія, що має мінеральні та термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропу лиманів та озер, кліматичні та інші природні умови, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювання) [21].

На нашу думку, поняття «територія» та «місцевість» об'єднує поняття ландшафт, яке можна охарактеризувати, як природний територіальний комплекс, ділянка земної поверхні, обмежена природними рубежами, у межах якої природні компоненти (рельєф, ґрунт, рослинність, водойми, клімат, тваринний світ), а також штучні або антропогенні (збудова, дороги, сільгоспугіддя тощо), перебувають у взаємодії і пристосовуванні один до одного [80; 47].

Отже, ми можемо зробити висновок, що найбільш узагальненим поняттям є ландшафт, як територіальний комплекс, який складається з території, що охоплює різні за своїм цільовим призначенням та правовим режимом земельні ділянки разом із природними ресурсами та розташованими на

них об'єктами. В свою чергу, місцевість є однією із складових території, що характеризується спільністю певних ознак (історичних, природних, географічних тощо).

Важливість значення щодо 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 конкретного адміністративно-територіального утворення здійснюють свої повноваження відповідні компетентні органи, наприклад, органи місцевого самоврядування у місті, селищі або селі.

Глава 29 Земельного кодексу України є правовою основою порядку встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень. Процедура визначення меж включає в себе: розробку відповідного проекту землеустрою; проведення державної землепорядної експертизи проекту; затвердження проекту та посвідчення його меж [47]. Проте, зазначимо, що на даний час офіційним документом, який фіксує межу населеного пункту і визначає принцип планування, забудови та іншого використання територій населеного пункту є його генеральний план.

Об'єктом встановлення меж є 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.

При розгляді питання про приналежність спірної земельної ділянки до комунальної власності відповідного органу місцевого самоврядування, який прийняв рішення про передачу такої земельної ділянки в оренду, судова практика входить з наступного: так при вивченні питання судам необхідно досліджувати план землеустрою населеного пункту, дані державного земельного кадастру, затверджений проект встановлення меж населеного пункту. У разі, коли розмежування земель державної та комунальної власності у

населеному пункті, в якому розташована спірна земельна ділянка, не проведено, вирішення питання, хто саме наділений повноваженнями щодо розпорядження цією земельною ділянкою, залежить від того, де саме вона розташована: у межах населеного пункту (компетенція органу місцевого самоврядування) чи за його межами (компетенція виконавчого органу державної влади) [75].

Посвідчення меж адміністративно-територіальних утворень має відбуватися шляхом прийняття рішень відповідних органів у порядку визначеному ст. 174 Земельного кодексу України. Так, рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України. Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ, які входять до складу відповідного району, приймаються районною радою за поданням відповідних сільських, селищних рад. Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ, які не входять до складу відповідного району, або у разі, якщо районна рада не утворена, приймаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідних сільських, селищних рад. Рішення про встановлення і зміну меж районів у містах приймається міською радою за поданням відповідних районних у містах рад.

Проте, реформа адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, через децентралізацію, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та добровільне об'єднання територіальних громад, значно впливає на планування й використання земель в межах об'єднаних територіальних громад.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року в ст. 4 закріплює законодавчі умови об'єднання територіальних громад. Проте у законі, зокрема, не визначено юридичної категорії “територія”, що значним чином ускладнює планування, визначення меж об'єднаннях територіальних громад та порядок управління

ними та потребує додаткових законодавчих шляхів вирішення цих проблем.

Як свого часу, справедливо відмічав В. П. Балезін, встановлення та зміна межі міста та селища міського типу завжди супроводжується включенням до складу земель міст та селищ міського типу земельних ділянок, які раніше відносились до інших категорій земель єдиного державного фонду [66, С. 19-20]. Включення таких земельних ділянок в міську межу чи селища міського типу суттєво змінює їх правовий режим та не тягне за собою припинення права користування попередніх землекористувачів.

Дійсно, на сьогодні при включенні земельних ділянок в межі району, села, селища, міста, району у місті на відповідну земельну ділянку поширюється комплекс правових вимог, передбачених у містобудівній та землепорядній документації для відповідного адміністративно-територіального утворення, вимоги нормативно-правових актів, загальнообов'язкових на даній території. Вони можуть вступати у суперечність із існуючим використанням земельної ділянки, її цільовим призначенням. Такий висновок підтверджується наявною судовою практикою [61; 62]. У вказаних справах вказується, що зміна цільового призначення земельної ділянки можлива в разі включення її у межі населеного пункту, адже Земельний кодекс України не встановлює, яке питання має бути вирішено першим - чи зміна цільового призначення земельної ділянки під будівництва, чи зміна меж сільського населеного пункту.

У зв'язку з цим, ще однією з проблем, яка потребує наукового дослідження, пов'язана з встановленням та зміною меж адміністративно-територіальних утворень є ідентифікація земельних ділянок, які знаходяться в межах певної адміністративно-територіальної одиниці.

Населені пункти включають землі всіх категорій за основним цільовим призначенням, які розташовуються в їх адміністративних межах. Кожний населений пункт, як складова системи розселення, займає відповідну земельну територію, характеризується своїм географічним місцем розташування,

налічує певну кількість населення, що постійно проживає в ньому, підлягає державному обліку та реєстрації. У межах населених пунктів знаходяться не тільки, законодавчо виділені в окрему категорію землі житлової та громадської забудови (ця категорія земель займає визначальне місце у складі земель населених пунктів), але і землі природно-заповідного та природоохоронного призначення, землі оздоровчого та рекреаційного призначення, землі історико-культурного призначення, землі лісгосподарського призначення та водного фонду, землі промисловості, транспорту зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Тому відбувається «накладення» правового режиму однієї категорії на іншу, сильно ускладнюється їх практичне відмежування категорій земель одна від одної. Це обумовлено специфікою використання таких земель у межах населених пунктів, тому проводити чітке розмежування між правовими режимами досить складно. На думку І. І. Каракаша, землі промисловості, транспорту, зв'язку та енергетики, оборони та іншого призначення, які розташовані в межах населених пунктів, відносяться до відповідної категорії земель з певними наслідками, а саме: здійснення управління ними, внесення платежів за їх використання, порядок відведення, забезпечення охорони та інше [100].

Деякі землі у складі населених пунктів важко віднести до будь-якої з категорій земель. Наприклад, землі загального користування, так відповідно до ст. 83 ЗК України до земель загального користування населених пунктів відносяться: майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо. Землі загального користування займають значні площі та мають самостійне становище, оскільки вони забезпечують загальні потреби мешканців міст, селищ, сіл. Однак, їх цільове призначення деформовано через те, що частина таких земель використовуються як шляхи сполучення та не закріплюються за певними суб'єктами із зазначенням їх користування. На вказаних землях розташовуються майдани,

вулиці, проїзди, шляхи, набережні тощо. Інша частина земель загального користування надана для обслуговування культурно-побутових потреб населення, до них відносяться земельні ділянки, які використовуються для розташування парків, скверів, пляжів, водойм тощо. Використання таких земель здійснюється безкоштовно (землі загального користування перебувають в комунальній власності, тому згідно п. 3 ст. 83 ЗК України, не надаються в приватну власність).

Дискусійним є питання стосовно визначення земель приміської та зеленої зони. Вважається, що їх правовий режим багато в чому спільний із режимом земель населених пунктів. Приміськими територіями слід вважати території адміністративно-територіальних одиниць (сіл, міст, районів), які органічно зв'язані економічними і соціальними інтересами з відповідними містами, насамперед великими містами, і складають з ними певну цілісну систему.

Ці території складаються об'єктивно і залежать від розмірів міста, навколо якого вони об'єднуються, рівня його економічної, адміністративної, культурної, соціальної, екологічної і зовнішньополітичної діяльності, географічного положення тощо. Приміські території можуть охоплювати: від кількох сіл навколо міста до районного підпорядкування та до кількох сільських районів навколо великих міст (Київ, Харків, Донецьк, Одеса, Дніпропетровськ, Львів, Запоріжжя та ін.) [131, С. 68].

Схема розташування населеного пункту в системі розселення (з приміською і зеленою зонами) відображає існуючий стан та проєктні пропозиції щодо територій спільних інтересів відповідних територіальних громад (приміських територій, використання яких пов'язано з розвитком населеного пункту, що проєктується). Отже, приміські зони - території за межами міської межі, які складають разом із містом єдину соціальну, природну та господарську територію. Такі зони мають слугувати резервом для розширення міста, місцем розміщення та будівництва необхідних споруд пов'язаних з благоустроєм та нормальним функціонуванням

міського господарства, а також можуть бути зайняті лісами та іншими зеленими насадженнями, які мають захисне, санітарно-гігієнічне та рекреаційне призначення. Проте розвиток системи містобудування

З приводу законодавчого регулювання використання приміських зон, А. І. Ріпенко вказує, що перед тим, як на законодавчому рівні встановлювати особливості використання земель приміських зон та міських агломерацій для розміщення об'єктів житлової забудови, громадських будівель і споруд, об'єктів загального користування, благоустрою тощо, необхідно перш за все, визначити концептуальні засади та чіткі критерії встановлення їх просторових меж і розрахункової площі [142, С. 9].

Таким чином, слід відмітити, що правовий режим земельних ділянок в межах приміської зони належним чином законодавчо не врегульовано, що потребує окремого науково дослідження правового режиму земель приміських територій.

Характеризуючи поняття «землі в межах населених пунктів» погоджуємося з позицією науковців Російської Федерації та Білорусії: Красова О. І. та Шингель Н. О. [112, С. 382; 167]. Вчені зазначають, що поняття «землі населених пунктів» використовуються у законодавстві для того, щоб окреслити просторову та територіальні сфери на які розповсюджується повноваження органів місцевого самоврядування з управління використання земель та регулювання містобудування. З огляду на те, що у земельному законодавстві Російської Федерації та Білорусії, землі у межах населеного пункту є окремою категорією земель, їх правовий режим визначається у земельному законодавстві, яке встановлює загальні принципи регулювання використання земель цієї категорії. Тому зарубіжні вчені, зазначають, що землі населених пунктів є складовою частиною території на якій ведеться містобудівна діяльність, отже їх можна розглядати в якості одного з видів містобудівного ресурсу. Використання земель населених пунктів в якості містобудівного ресурсу можна вважати їх родовим цільовим призначенням.

Ми, поділяємо думки О. П. Анісімова та В. П. Балезіна, про те, що поділ поселень на міські та сільські є обґрунтованим, визначеним специфікою землекористування в них. Якщо у міських поселеннях головною метою використання земель є розташування виробничих, житлових, культурних, громадсько-ділових та інших об'єктів, то у сільській місцевості раціональне розташування присадибних ділянок, ведення сільськогосподарського виробництва у межах поселення.

Основне цільове призначення земель сільських населених пунктів практично співпадає з основним цільовим призначенням міських земель, проте має мало загальних рис із цільовим призначенням земель сільськогосподарського призначення. Якщо землі сільськогосподарського призначення використовуються в якості основного засобу виробництва, то землі сільських населених пунктів, як і міські землі - головним чином в якості просторово-операційного базису [67, С. 21].

З огляду на наведене, ми погоджуємось з думкою А. М. Мірошниченко, що характерною ознакою земель в межах населених пунктів є входження до їх складу земель різних категорій. Вчений підкреслює, що входження до складу земель в межах населених пунктів різних категорій земель було одним з аргументів на користь невизнання земель населених пунктів окремою категорією земель. При цьому автор зазначає, що належність, однієї земельної ділянки одночасно до кількох категорій земель - явище поширене і земельним законодавством не забороняється (наприклад, землі лісгосподарського призначення та водного фонду можуть входити до складу земель оборони, природного заповідного фонду тощо). Вчений пропонує класифікацію земель за видами населених пунктів на землі: міст, землі селищ міського типу, землі сільських населених пунктів [120, С. 213].

Порівнюючи вітчизняне земельне законодавство із зарубіжним, слід зазначити, що відповідно до ст. 83, 84 Земельного кодексу Російської Федерації, критерієм встановлення земель населених пунктів є їх незабудованість, а розмежування від земель інших категорій межею поселення.

Таким чином, землі населених пунктів - єдина категорія земель у Російській Федерації, межі якої чітко окреслені, причому на рівні федерального закону.

Науковець В. І. Андрейцев наводить класифікацію земель у межах населених пунктів відповідно до права загального та спеціального природокористування [56, С. 365]: а) землі загального користування (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, бульвари; парки, міські ліси, сквери; сінокоси, пасовища (природні); кладовища, пантеони тощо; місця знешкодження та утилізації відходів; б) землі спеціального користування (земельні ділянки надані для розміщення будинків державної влади, та державної виконавчої влади; земельні ділянки підприємств, установ, організацій для здійснення управлінських, господарських та інших видів діяльності у різних галузях господарювання відповідно до їх функціонального призначення; земельні ділянки, на яких розміщені об'єкти соціальної, культурно-побутової та інженерної інфраструктури; земельні ділянки житлових, житлово-будівельних, гаражно-будівельних, дачно-будівельних та інших кооперативів; земельні ділянки надані громадянам для індивідуального, гаражного та дачного будівництва; земельні ділянки багатоквартирних жилих будинків; земельні ділянки для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і гаражного будівництва; орендовані земельні ділянки у зв'язку з придбанням об'єктів незавершеного будівництва та автозаправних станцій, що реалізують пально-мастильні матеріали виключно населенню; земельні ділянки надані у користування іншим юридичним і фізичним особам).

Аналізуючи положення статті 83 ЗК України, розглянемо класифікацію земель в межах населених пунктів. Враховуючи те, що у комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, до земель комунальної власності закон відносить: землі загального користування; землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту; землі під об'єктами природно-заповідного фонду,

історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, науково, естетичну та історико-культурну цінність; землі лісогосподарського призначення; землі водного фонду; земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; земельні ділянки штучно створені в межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісогосподарського призначення та природно-заповідного фонду, що перебувають у прибережній захисній смузі водних об'єктів, або на земельних ділянках дна водних об'єктів.

Ми, погоджуємось з думкою О. І. Красова, що земельне законодавство поділяє всі землі на окремі категорії і в той же час, всередині кожної категорії допускає такі види використання земель в конкретних цілях, які не відповідають цільовому призначенню відповідної категорії [112, С. 135].

Як зазначає В. Д. Сидор, використання і охорона відповідних видів земель, а також управління ними мають певні особливості, що вимагають встановлення специфічного правового режиму, який відрізняється як від загального правового режиму земель України так і від спеціального правового режиму земель певної категорії [149, С. 29].

Таким чином, вид земель слугує деталізацією певної категорії земель за цільовим призначенням (наприклад, землі житлової та громадської забудови можна поділити на землі житлової забудови та землі громадської забудови).

На нашу думку, вітчизняне земельне законодавство дозволяє вести мову лише про спільні ознаки, які об'єднують земельні ділянки, розташовані у межах населених пунктів. На наш погляд, до таких головних ознак слід віднести:

- місце розташування (в законодавчо визначених межах населених пунктів);
- функціональне використання (використання таких земель підпорядковано головній меті - містобудуванню).

Таким чином, базуючись на вищевикладеному, виходячи з аналізу стандартів містобудівної документації, класифікацію земель в межах населених пунктів, можна провести за

критеріями місця розташування та функціональним використанням [40; 41; 150; 151; 157].

В залежності від місця розташування можна визначити, чи знаходиться земельна ділянка в межах певного населеного пункту, чи поза його межами. Отже, можна визначити чи поширюється на неї диференційований правовий режим, обумовлений містобудівними вимогами певного населеного пункту.

Другий критерій - функціональне призначення, під яким слід 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 здійснюватися. Оскільки до складу земель населених пунктів, входять землі, які належать до різних категорій земель та використовуються в різних цілях, то функціональне використання земельної ділянки конкретизує та обумовлює вид діяльності, для якої слугує певна земельна ділянка. Але, при цьому, слід звернути увагу, що земельні ділянки в межах населених пунктів використовуються переважно для задоволення містобудівних потреб певного населеного пункту.

Отже, землі в межах населених пунктів, можна розглядати як земельні ділянки розташовані в офіційно встановлених межах території населеного пункту (міст, селищ, сіл та приміських територіях), на які поширюється узагальнений правовий режим використання, визначений планом земельно-господарського устрою та містобудівною документацією населеного пункту відповідної категорії, та які підлягають використанню та охороні з урахуванням задоволення містобудівних та інших функціональних потреб населеного пункту.

Виходячи з наведеного визначення, на нашу думку, до складу земель у межах населених пунктів можна віднести такі земельні ділянки: 1) житлової та громадської забудови, зайняті жилими, культурно – побутовими, адміністративними, культовими та іншими спорудами, будівлями; 2) територій садівничих товариств та дачної забудови (садиби, які знаходяться в межах населеного пункту); 3) землі загального користування, зайняті майданами, вулицями, дорогами. переїздами, набережними

парками, лісопарками, міськими лісами (земельні ділянки зайняті міськими лісами не входять в склад лісогосподарського призначення, вони призначені для відпочинку населення, проведення культурно-оздоровчих і спортивних заходів) скверами, бульварами, водоймищами, пляжами, та іншими об'єктами та призначені для задоволення громадських потреб населення; 4) промисловості (в тому числі зайняті промисловими, комунально-складськими та іншими виробничими об'єктами), транспорту, зв'язку, інженерних комунікацій (зайняті будівлями та спорудами, залізничного, автомобільного, річкового, морського, повітряного та трубопровідного транспорту, магістралями інженерної інфраструктури і зв'язку) оборони; 5) особливо охоронних територій і об'єктів природно-заповідного, природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого та історико-культурного призначення, зайняті пам'ятками природи, природними парками, національними парками і дендрологічними парками, ботанічними садами, лісами, що використовуються для організованого відпочинку населення і туризму, і також землі із джерелами, що володіють природними лікувальними властивостями і землі, на яких розташовані пам'ятники історії і культури, музеї – заповідники, музеї садиби; 6) водогосподарського використання (водних об'єктів, зайнятих поверхневими водо потоками, замкнутими водоймами, поверхневими водоймами, акваторіями, водоохоронними зонами, гідротехнічними та іншими водогосподарськими спорудами); 7) сільськогосподарського використання, зайняті сільськогосподарськими угіддями, а також будівлями і спорудами, що обслуговують потреби сільськогосподарського виробництва та інші; 8) лісогосподарського призначення.

Окремо слід відзначити земельні ділянки: 1) території, на якій заплановано здійснення загальних та спеціальних заходів з інженерної підготовки і захисту територій, природозахисних заходів та розміщення відповідних споруд і пристроїв; 2) резервних територій для розвитку населеного пункту за його межами.

1.4. Цільове призначення земель у межах населеного пункту

З метою здійснення державного регулювання використання земельних ресурсів країни для різних потреб суспільства, дотримання принципів еколого-безпечного та економіко-доцільного землекористування, всі землі країни за своїм основним цільовим призначенням поділяються на категорії.

Поділ земель на категорії та цільове призначення (використання) земельних ділянок є «вічним» за своєю актуальністю та сутністю принципом земельного права. Це насамперед пов'язано з тим, що мета використання земельної ділянки, визначає майже весь спектр правовідносин, які виникають з приводу її використання та охорони.

На наш погляд, відносини пов'язані з встановленням та зміною цільового призначення земель, складають окрему групу земельних правовідносин в сфері державного управління використанням і охороною земель, та тісно пов'язані з територіальним плануванням використання та охорони земель, особливості якого ми розглядали у попередньому підрозділі.

Принцип цільового призначення земель є спадком радянської системи регулювання земельних відносин. Ретроспективний аналіз юридичної природи цього принципу показує, що поділ земель на категорії за цільовим призначенням був характерний для радянського земельного ладу, затвердженого на праві виключної державної власності на землю та застосуванні адміністративно-командних методів управління в сфері використання землі як засобу виробництва та просторово-операційного базису [122, С. 168].

На думку, вченого Турубінера О. М., встановлення цільового призначення земель - це одна з правомочностей держави по розпорядженню землями та означає здійснення державою можливості визначати цілі, для яких повинні бути використані ті чи інші землі. Встановлення цільового призначення пов'язано не з наданням землі конкретним землекористувачем,

а з визначенням задач, для яких повинні бути використанні землі [164, С. 134].

У чинному земельному законодавстві поділ земель на категорії закріплено у ст. 19 ЗК України. Передбачений нормою розподіл земель за основним цільовим призначенням на дев'ять категорій, дозволяє визначити для кожної з них свої особливі правила використання (правовий режим), при дотриманні яких забезпечується раціональне використання та охорона земель, створюються умови для відтворення їх родючості та продуктивності. Аналіз змісту вказаної норми, дає підстави для висновку, що критерій поділу земель за основним цільовим призначенням, застосовується не до всіх категорій земель. Вказана норма не містить визначення поняття «категорія земель», лише критерій розподілу їх за основним цільовим призначенням.

Але слід зазначити, що основне цільове призначення земель не є єдиним критерієм їх розподілу на категорії, так наприклад, виділення самостійної категорії земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, здійснено за профілем діяльності суб'єктів, які використовують вказані землі, тому їх правовий режим регламентується окремими нормативними актами.

Законодавче закріплення поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням, не отримало подальшого належного правового регулювання. На що, в першу чергу, вказує відсутність принципу цільового використання земель (якій є базовим за своїм змістом) серед принципів земельного законодавства закріплених у ст. 5 Земельного кодексу України. Така позиція законодавця негативно позначається при застосуванні окремих норм земельного законодавства, оскільки серед прийомів юридичної техніки, покликаних визначити орієнтири правового регулювання тих чи інших суспільних відносин, безпосередньо важливе місце займають принципи права та законодавства. Тобто, принципи виступають стрижнем не лише законодавства, але й практики його застосування. Можливо, такий підхід обумовлений, закріпленням принципу

раціонального використання та охорони земель, який, як вважається, нерозривно пов'язаний з такими принципами, як цільовий характер використання земель та стабільність, сталість прав на землю.

Однак, законодавством не визначено поняття «раціонального використання земель». З огляду на це, можна погодитись з висновком В. В. Книша, що якщо розглядати співвідношення понять цільове використання та раціональне використання земель. Так, можна встановити, 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 фактору 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.

На нашу думку, принцип цільового використання є головним інструментом для досягнення раціонального використання земель. Зроблений висновок Книшем В. В., про те що у Земельному кодексі необхідно сформулювати та викласти принцип забезпечення цільового, раціонального використання та охорони земель (для утвердження непорушності призначення кожної з категорії земель, визначення оптимальних форм їх використання та охорони в межах кожної з категорій), на нашу думку, ускладнить практику його застосування, адже у цьому випадку необхідно розуміти, яким чином між собою співвідносяться ці поняття та яке з них є (чи має бути) пріоритетним - цільове використання чи раціональне використання земель, у тому чи іншому випадку [103, С. 175]. Крім того, принцип забезпечення охорони земель, як основного національного багатства Українського народу, міститься у ст. 3 «Принципи державної політики у сфері охорони земель» Закону України «Про Охорону земель» [25]. Тому не має потреби у його дублюванні у кодифікованому акті, крім того,

вказаним законом передбачено, що територіальний розвиток житлової та громадської забудови в межах населених пунктів, а також спорудження об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури здійснюється з урахуванням вимог раціонального використання земель.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про землеустрій» [19] цільове призначення земельної ділянки - використання земельної ділянки за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку. Земельний кодекс України не закріплює визначення понять: «основне цільове призначення», «цільове призначення», «цільове використання земельної ділянки», хоча передбачає поділ земель за основним цільовим призначенням, яке виступає базовим критерієм для визначення диференційованого правового режиму кожної категорії земель, проте, зміст такого критерію земельним законодавством не визначено. Отже, Закон України «Про землеустрій» є єдиним нормативним актом, який містить визначення цільового призначення земельної ділянки. Як відмічають науковці, Закон України «Про землеустрій» прийнято з метою реалізації принципу раціонального використання та охорони земель, а також державної політики у цій сфері, розподілу земель за цільовим призначенням [103, С. 38].

Відсутність у чинному законодавстві норм-дефініцій щодо визначення наведених понять, негативно позначається на застосуванні норм земельного законодавства, оскільки не має однозначності у питаннях: чи потрібно розуміти основне цільове призначення та цільове призначення земельної ділянки як одне й теж саме, та чи є рівнозначними поняття цільове призначення та цільове використання земельної ділянки? На це було звернено увагу у спеціальній літературі. Так у земельному законодавстві без належної послідовності та чіткого розмежування вживаються терміни «категорія земель», «основне цільове призначення», «цільове призначення», «функціональне призначення», «цільове використання», «вид використання» земельної ділянки [93, С. 6].

Безперечним є той факт, що для гуманітарних наук, зокрема для юриспруденції, головним інструментарієм виступають терміни і поняття. Фактично категоріальний апарат виступає методом пізнання. Практика показує, що плутанина у визначеннях в наукових дослідженнях часто призводить до непорозуміння, хибності висновків, і, що особливо важливо для наук юридичного циклу, до неточного використання їх у законодавстві. Саме тому, ми підтримуємо точку зору М. І. Кондакова, який зазначає, що будь-яка наука повинна виступати у вигляді чіткої системи понять, у якій усі поняття пов'язані між собою та виступають частинами одного ланцюжка [108, С. 457].

Ефективність правового регулювання земельних відносин у значній мірі залежить від логічно виваженого, лексично грамотного, уніфіковано викладеного тексту нормативно-правових актів. Особливе значення серед мовних засобів викладення нормативного матеріалу земельного законодавства займають юридичні терміни. За умови закріплення у нормативно-правових актах, земельно-правовий термін вважається кодифікованими. Такий термін повинен бути еталоном для використання у всіх законодавчих і підзаконних актах, діловій документації та у сфері усної правової комунікації [104, С. 210].

Доречним з цього приводу є твердження, що термінологічна неточність або помилка залишається непринциповою доти, доки зазначена норма зберігатиме декларативний характер і не буде забезпечена відповідним механізмом реалізації та контролю за її дотриманням [146, С. 29].

Узагальнюючи наведені у земельно-правовій доктрині поняття цільового призначення земельної ділянки, ми можемо його визначити як установлений законодавством порядок, умови, межа експлуатації (використання) земель для відповідних цілей, згідно з затверджених планів розвитку певної території і зонування земель враховуючи особливості правового режиму категорій земель.

Якщо вважати основне цільове призначення найбільш узагальненим критерієм поділу земель на категорії відповідно

до ст. 19 Земельного кодексу України, то відповідно має бути й «не основне цільове призначення». Наприклад, основне цільове призначення, яке визначає землі житлової та громадської категорії як самостійну категорію визначено у ст. 38 Земельного кодексу України, види використання земель які знаходяться в межах вказаної категорії закріплено ст. ст. 40-42 Земельного кодексу України, (використання земельних ділянок для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і гаражного будівництва, земельні ділянки житлово-будівельних (житлових) і гаражно-будівельних кооперативів тощо), що є по суті, спеціальним цільовим призначенням(використанням) земельних ділянок в межах основного цільового призначення вказаної категорії.

Слід звернути увагу, що на практиці дуже часто плутають поняття основне цільове призначення з цільовим використанням земельної ділянки та неоднозначно його трактують. Судова практика виходить з того, що використання земельної ділянки за цільовим призначенням - це використання земельної ділянки з дотриманням вимог, що ставляться відповідно до категорій земель, визначених главою 4 розділу II Земельного кодексу України [50]. Це свідчить про те, що суди ототожнюють основне цільове призначення земельної ділянки із її спеціальним цільовим призначенням.

Як справедливо підкреслює В. М. Єрмоленко, можна без перебільшення назвати цільове призначення основою 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 [81, С. 28].

Можливі варіанти використання земельних ділянок встановлюються виходячи з фізичних характеристик земельної ділянки, функції її використання та дозволених видів використання, обумовлених містобудівним законодавством. Множинність видів використання земельних ділянок, що входять до кожної з категорії земель обумовила необхідність встановлення видів спеціального цільового призначення за кожною категорією земель. Враховуючи це Державним комітетом України по земельних ресурсах (нині Державна служба з питань геодезії) було прийнято Український класифікатор цільового використання земель України, в якому міститься орієнтований перелік видів цільового призначення земельних ділянок, що входять до категорії земель.

Так, розглядаючи звернення Інженерно-технологічного інституту «Біотехніка» стосовно визначення цільового призначення земельної ділянки, Державний комітет України із земельних ресурсів роз'яснював, оскільки відведення земельної ділянки необхідне для розміщення і обслуговування науково-дослідної установи, при складанні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, можна керуватися цільовим використанням, визначеним УКЦВЗ як «дослідження і розробки» [153].

Враховуючи це, з метою забезпечення обліку земель за видами їх цільового призначення у державному земельному кадастрі, Державний комітет України із земельних ресурсів затвердив класифікацію видів цільового призначення земель [44]. У даному документі детально розписані наявні категорії земель за видами цільового використання. На відміну від колишніх подібних документів, у даному прямо записано, що «Код та цільове призначення земель застосовуються для забезпечення обліку земельних ділянок за видами цільового призначення у державному земельному кадастрі». А сам класифікатор - «для використання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, організаціями, підприємствами, установами для ведення обліку земель та формування звітності із земельних ресурсів».

З питань множинності цільового використання земельних ділянок в межах однієї категорії земель, судова практика роз'яснює, що відповідно до ч.3 ст. 22 Земельного кодексу України, землі сільськогосподарського призначення мають основне цільове призначення – «сільськогосподарське», яке в свою чергу розділяється на відповідні підкатегорії, які в свою чергу, теж є цільовим призначенням земельної ділянки, але другорядними (наприклад садівництво, городництво, сінокосіння, товарне сільськогосподарське виробництво) стосовно основного. Тому зміна цільового призначення з «для ведення товарного сільськогосподарського виробництва» на «садівництво» безпосередньо стосується зміни другорядного цільового призначення земельної ділянки в межах її незмінного «сільськогосподарське» (слід звернути увагу, що у даному випадку суддям слід враховувати положення пункту 15 розділу Х «Перехідних положень» Земельного кодексу України) [63].

У випадку конкретизації основного цільового призначення та диференціації суб'єкту землекористування, як родового поняття має місце подальша класифікація, тобто розподіл видів землекористування на відповідні підвиди [75].

Враховуючи вищевикладене, можна погодитись з думкою науковців, що поділ земель на самостійні категорії за основним цільовим призначенням є первісною класифікацією. Землі кожної категорії можна класифікувати на види й підвиди за певними критеріями [105, С. 142].

Загальновідомо, щоб структурувати будь-яку класифікацію, необхідно вичленити конкретні критерії, відповідно до яких можна було б поділити конкретні явища на окремі групи. Тобто, для того щоб класифікувати землі кожної категорії за спеціальним цільовим призначенням, необхідно визначитись з критеріям такої класифікації. Вирішити таку задачу можливо, дослідивши юридичну природу та зміст поняття «функціональне використання земельної ділянки». Так, професор В. І. Андрейцев вказує на те, що диференційований правовий режим землі визначається залежно від функціонального використання та цільового призначення земель [78, С. 198]. При цьому у науці

земельного права не розкривається юридична природа таких понять, як «функціональне» та «цільове» використання землі, незважаючи на очевидну практичну значущість. Як справедливо вказують науковці, особливо гостро відчуються ці проблеми при вирішенні питань відчуження земельних ділянок у власність у межах населених пунктів, на землях транспорту, рекреаційного, оздоровчого та іншого природоохоронного призначення, землях водного фонду, промисловості, зв'язку тощо [72, С. 59-60].

Як відмічають фахівці, під час дослідчих перевірок та розслідуванні кримінальних справ за фактами самовільного зайняття земельних ділянок перед прокурорами постає проблема віднесення конкретної земельної ділянки до тієї чи іншої категорії земель, оскільки сьогодні така звітність ведеться по користувачах та угіддях, а не по категоріях земель [141].

У науковій літературі О. І. Крассов підкреслює, що дозволене використання - це також елемент поняття «правовий режим земель» [113, С. 90]. Як стверджує Є. О. Іванова, 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. Є. О. Іванова робить висновок, що можливо доцільним було б в Земельному кодексі закріпити визначення дозволеного використання земель міст, як використання земельної ділянки у відповідності з її конкретним цільовим використанням, тобто це вид використання конкретної земельної ділянки, який визначається при її наданні, накладає визначені права і обов'язки на осіб, які використовують земельні ділянки, і може змінюватися в порядку і у випадках, передбачених законодавством [95, С. 75-77].

Слід зауважити, що у вітчизняній земельно-правовій доктрині визначення «дозволене використання земельної ділянки» не є усталеним, в цьому контексті цікавим є поняття яке навів А. П. Гетьман. Вчений 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 землепорядної документації. Перелік вимог, які встановлюються до дозволеного виду використання земельної ділянки, встановлюються незалежно від прав на певну земельну ділянку [74, С. 283]. На наш погляд, визначення наведене А. П. Гетьман, найбільш повно відображає юридичну природу дозволеного використання земельної ділянки, що підтверджується закріпленням у методичних рекомендаціях з експертної грошової оцінки земельних ділянок, визначенням юридично-дозволеного використання, що являє собою використання земельної ділянки з дотримання вимог встановлених обмежень та обтяжень.

Як підкреслює О. П. Анісімов, поняття «дозволене використання земельних ділянок» є подальшим вдосконаленням правової конструкції цільового призначення земельної ділянки [59, С. 32-34].

Крім того, аналіз містобудівної законодавства вказує на наявність різних видів дозволеного використання земельних ділянок (допустимі види забудови, умови і обмеження забудови і використання земельних ділянок тощо). Дозволене використання земельної ділянки може змінюватись (при внесенні змін до місцевих правил забудови, встановленні охоронюваних зон тощо). Тобто, крім належності земельної ділянки до певної категорії земель, режим її використання визначається також іншими обставинами: містобудівною документацією, наявністю зон із особливим режимом використання тощо.

Резюмуючи вищенаведене, можна стверджувати, що чинним законодавством закріплено певну 4 рівневу структуру цільового використання земельної ділянки, що являє собою:

- основне цільове призначення земель - це порядок та умови експлуатації сукупності однорідних земельних ділянок в залежності від економічного та природного значення для відповідних цілей, віднесення яких до певної категорії,

здійснюється на підставі рішень органів державної влади та місцевого самоврядування.

- спеціальне цільове використання земельної ділянки, яке вказується у правовстановлюючих документах на земельну ділянку;

- функціональне використання земельної ділянки, на підставі якого здійснюється оцінка земель та в подальшому нараховується плата за землю та фактично, служить критерієм визначення спеціального цільового призначення земельної ділянки;

- дозволене (допустиме) використання земельної ділянки, межі якого встановлено у містобудівній та землепорядній документації при зонуванні території певного населеного пункту.

Слід зазначити, що у літературі, також звертається увага на складність визначення цільового призначення земельної ділянки, підземні та наземні простори якої використовуються для потреб притаманні різним категоріям земель (особливо актуальним це питання є при використанні земельних ділянок у великих населених пунктах, наприклад, при використанні земельних ділянок під торгівельно-розважальними комплексами з паркінгами та підземними магазинами тощо) [144]. Як стверджує І. І. Каракаш, хоч закон і обмежує правооб'єктність ділянки землі зведенням житлових і виробничих будівель та споруд, все ж може мати місце поширення прав на земельну ділянку, що охоплюють підземні межі і повітряний простір [102, С. 224].

Отже, у даному випадку важливим є наступне питання, якщо цільове призначення земельної ділянки передбачає необхідність певного (зазвичай обмеженого) використання підземного простору, у деяких випадках дії з невикористання ділянок у такий спосіб є порушенням законодавства з цільового використання земельних ділянок та підставою припинення прав на земельну ділянку? Вітчизняне земельне законодавство не містить правил вирішення таких «категоріальних колізій», у випадках коли земельна ділянка може одночасно належати до

декількох категорій земель. Як стверджує Д. В. Ковальський, в результаті зміни цільового призначення земель здійснюється переведення земель з однієї категорії до іншої [105, С. 144]. На наш погляд, наведене науковцем визначення, є не зовсім вдалим, оскільки законодавством чітко не визначено критерії та процесуальний порядок віднесення земель до тієї чи іншої категорії земель. Земельним законодавством закріплено лише повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування на підставі своїх рішень відносити землі до тієї чи іншої категорії. Як справедливо визначають фахівці, на жаль, на даний час можливість або неможливість зміни цільового призначення певної земельної ділянки обумовлюється суб'єктивною позицією відповідних органів, що погоджують проекти землеустрою та затверджують їх [93, С. 31].

Слід звернути увагу, якщо земельна ділянка була надана для розміщення об'єкту чи для використання в межах будь якої категорії, відповідно до статті 19 Земельного кодексу України, але через якийсь час там було розташовано інший об'єкт чи вона використовується іншим чином, але в межах тієї основної категорії, що була першочергово надана, то використання земельної ділянки не за цільовим призначенням в цьому випадку відсутнє (наприклад: рішенням міської ради земельна ділянка передана у приватну власність для будівництва спортивного комплексу, що зазначено в державному акті на право приватної власності на земельну ділянку, але через деякий час власник земельної ділянки приймає рішення про руйнування спортивного комплексу та будує на цьому місті розважальний комплекс. В цьому випадку порушення земельного законодавства щодо нецільового використання земельної ділянки відсутнє, оскільки земельна ділянка використовується в межах тієї ж категорії, в межах якої її надано, а саме, як земля житлової та громадської забудови) [154]. З такою позицією погодитись можна якщо допустити, що категорія землі і цільове призначення землі - поняття тотожні.

У земельному законодавстві Російської Федерації це питання врегульовано наступним чином: норми статті 8 Земельного

кодексу Російської Федерації закріплюють основи переводу земель з однієї категорії в іншу. Кодексом закріплено які органи приймають рішення про переведення земель до інших категорій, якщо вони знаходяться у власності громадян або юридичних осіб, а також земель, які знаходяться у державній власності. Порядок переведення земель з однієї категорії до іншої врегульовано федеральним законом про переведення земель з однієї категорії до іншої. Причому закон розрізняє такі поняття, як «переведення земель з однієї категорії до іншої» та «переведення земельних ділянок зі складу земель однієї категорії до іншої». Переведення земель з однієї категорії до іншої означає переведення несформованої земельної ділянки. Переведення земельної ділянки до іншої категорії земель – переведення сформованої земельної ділянки [112, С. 241-242].

За чинним законодавством віднесення земель до певної категорії відбувається шляхом їх передачі у власність або надання у користування шляхом затвердження відповідних землепорядних проектів або прийняття рішення про створення об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення.

Аналіз судової практики стосовно цього питання складає досить неоднозначну позицію. Так наприклад, позивач набув право власності на земельну ділянку на підставі договору купівлі-продажу землі, цільове призначення якої «експлуатація та обслуговування торгівельно-культурного центру». Після набуття у власність вказаної земельної ділянки у позивача виникла необхідність спорудити на ній торгівельно-розважальний комплекс для здійснення статутної діяльності, чого не дозволяють зробити існуючі обмеження землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного характеру. Зазначені обмеження земельної ділянки визначають неможливість здійснення будівництва на вказаній земельній ділянці у зв'язку з встановлення обмежень рекреаційного характеру. Дослідивши матеріали справи суд вказує на те, що розділом II Земельного кодексу України визначені правові критерії віднесення земельних ділянок до земель відповідних категорій за їх

цільовим призначенням в залежності від їх використання. Запис у державному акті на право власності на земельну ділянку, цільове призначення якої «експлуатація та обслуговування торгівельно-культурного центру» і одночасне встановлення зазначених обмежень не створює умови та підстави віднесення земельних ділянок до декількох категорій земель. Зміст розділу II Земельного кодексу України не містить правових положень котрі дозволяють відносити одну і ту ж ділянку до декількох категорій земель за цільовим призначенням. Також суд зазначає, що відповідно до вимог абз. 9 ч.1 ст. 35 Закону України «Про охорону земель» власники та землекористувачі зобов'язані забезпечувати використання земельних за цільовим призначенням та дотримуватися встановлених обмежень (обтяжень) на земельну ділянку. Неправильне формулювання у наявному державному акті цільового призначення, не дає змоги позивачу використовувати земельну ділянку за одним призначенням, і тим самим, потенційно створює передумови для порушення власником цільового призначення землі. Враховуючи вищезазначене, суд зробив висновок, що зазначена земельна ділянка відноситься відповідно до категорії земель житлової та громадської забудови. Стосовно охоронних зон, суд посилається на ст. 112 ЗК України, виходячи з вказаної норми, охоронна зона ділянки не підпадає під жоден з перелічених випадків створення охоронних зон. У своєму рішенні по даній справі суд визнав за позивачем право власності на земельну ділянку із цільовим призначенням «будівництво та подальша експлуатація адміністративних, складських, торгівельних, побутових та інших об'єктів комерційного призначення з вбудованими і прибудованими приміщеннями, об'єктів інфраструктури», скасував обмеження на земельну ділянку «охоронні зони земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення» та «зміна цільового призначення» [145].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів, щодо спрощення порядку набуття прав на

землю» [10] статтю 20 «Встановлення та зміна цільового призначення земель» ЗК України доповнено пунктом 5, який покликаний лібералізувати зміну виду використання земельних ділянок в межах категорії. Так відповідно до п.5 ст. 20 ЗК України види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) визначаються її власником та землекористувачем самостійно в межах вимог, встановлених законом до використання цієї категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою.

Як вказують А. М. Мірошніченко та Р. І. Марусенко до доповнення ч.5 статті 20 ЗК України існувала хибна практика надто вузького визначення цільового визначення призначення у правоустановчих документах на земельні ділянки, наприклад будівництво триповерхової офісної будівлі із підземним паркінгом, що давало привід вважати будь-яке відхилення від нього нецільовим використанням, в описаному прикладі збудувати чотириповерхову будівлю без паркінгу було вже проблематичним. Істотні проблеми виникали при використанні присадибних ділянок для різних цілей підприємницької діяльності - як правило власників, що бажали влаштувати маленький магазин, кафе тощо, змушували проходити складну та обтяжливу процедуру зміни цільового призначення земельної ділянки [118, С. 105].

Аналіз вищенаведеного дає підстави для висновку, що цільове призначення не можна розглядати як «природну властивість» земель, адже його встановлення є перш за все вольовим актом держави, спрямованим на якомога повнішу реалізацію земельно-ресурсного потенціалу належної їй території. Механізм встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок тісно пов'язаний із компетенцією органів державної влади та місцевого самоврядування щодо розпорядження землями державної та комунальної власності.

Одним із аспектів екологізації права землекористування є створення моделі поведінки суб'єктів, одночасно тримаючи у

собі раціональне використання земельної ділянки в встановлених у законі цілях та охорону цієї земельної ділянки [74, С. 239].

Як свідчить судова практика між землекористувачами протягом тривалого часу може скластися фактичний порядок землекористування, що відповідає функціональному призначенню земельної ділянки [51]. Такий порядок може встановлено у випадку, якщо при такому порядку користування земельною ділянкою, вона використовується найбільш раціонально та за цільовим призначенням, при цьому не порушуються права співвласників щодо вільного доступу до їх будівель, існує нормальна можливість обслуговувати будівлі та споруди, не порушуються норми будівельних, пожежних та інших норм. Фактичний порядок землекористування може бути оформлений угодою сторін або встановлений за рішенням суду відповідно до висновків судової будівельно-технічної експертизи.

Зміна цільового призначення земель провадиться органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передачу цих земель у власність або надання у користування і затверджують проекти землеустрою, проводять вилучення (викуп) земель або приймають рішення про створення об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення.

Незважаючи на віднесення функції встановлення цільового призначення земельних ділянок до компетенції органів влади, певні права щодо встановлення цільового призначення надані також громадянам та юридичним особам, про що вказує п.3 ст. 20 Земельного кодексу України. Вказана норма фактично закріплює єдину підставу - рішення суб'єкта владних повноважень, у разі зміни категорії земель, а за проектами землеустрою та з дотриманням відповідної процедури здійснюється лише зміна цільового призначення земельних ділянок у межах однієї категорії. Таке положення підтверджується ч.1 ст. 20 ЗКУ, фактично таким чином закріплюється порядок зміни й категорії земель із змінами їх цільового призначення.

Ч. 5 ст. 20 ЗКУ закріплює, 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. Отже, положення цієї частини норми закріплює, що міна виду використання земельної ділянки в межах однієї категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) не потребує проходження процедур, які відповідно до земельного законодавства України застосовуються при зміні цільового призначення (розробки проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок, його затвердження тощо). При цьому слід звернути увагу, що ст. 33 ЗКУ передбачає, що земельні ділянки, призначені для ведення особистого селянського господарства (ОСГ), можуть передаватися громадянами у користування юридичним особам України і використовуватися ними для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства без зміни цільового призначення цих земельних ділянок.

Аналіз судової практики вказує, на те що процедура зі змінами цільового призначення й проект землеустрою необхідні у разі зміни виду використання земельної ділянки в межах земель сільськогосподарського призначення (окрім наданих для ведення ОСГ, які можуть використовуватись також для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства без зміни цільового призначення), переведення земельної ділянки з однієї категорії, закріпленою статтею 19 ЗКУ, в іншу, а також зміни виду використання земельної ділянки в межах земель оборони. Така позиція підтримується Постановою Верховного Суду від 31.07.2019 у справі № 806/5308/15.

- Наразі процедура зміни цільового призначення земель державної та комунальної власності, відрізняється від

процедури зміни цільового призначення земель, що знаходяться у приватній власності.

Так, аналізуючи зміст земельно-процесуальних норм, процедуру зміни цільового призначення земель можна умовно розподілити на певні етапи.

1. Отримання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки із земель державної та комунальної власності спеціально-уповноваженим органом визначеним у ст. 122 ЗКУ.

2. Розробка та погодження проекту землеустрою. Відповідно до ч. 2 ст. 26 Закону України “Про землеустрій” - розробниками документації із землеустрою є: юридичні особи, що володіють необхідним технічним і технологічним забезпеченням та у складі яких працює за основним місцем роботи не менше двох сертифікованих інженерів-землевпорядників, які є відповідальними за якість робіт із землеустрою; фізичні особи - підприємці, які володіють необхідним технічним і технологічним забезпеченням та є сертифікованими інженерами-землевпорядниками, відповідальними за якість робіт із землеустрою.

Перелік розробників документації із землеустрою, визначено на офіційному сайті Держгеокадастру. Розробка такого проекту здійснюється на підставі договору між зацікавленою в оренді землі особою та обраним ним розробником. Типовий договір на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2004 № 266. Склад проекту землеустрою визначений ст. 50 Закону про землеустрій, максимальний термін підготовки такої документації шість місяців з моменту укладення договору.

Погодження проекту землеустрою здійснюється відповідними органами, зазначеними у ч. 6 та 7 ст. 20 ЗКУ, та в порядку, визначеному статтею 186¹ ЗКУ.

Підставою для відмови у погодженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки може бути лише невідповідність його положень вимогам нормативно-правових

актів, документації із землеустрою або містобудівній документації. У рішенні про відмову погодження проекту землеустрою має бути надано вичерпний перелік його недоліків та розумний строк для їх усунення.

3. Державна експертиза проекту землеустрою. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про державну експертизу землеустрою» від 17.06.2004 № 1808-IV, державна експертиза здійснюється у випадку зміни цільового призначення особливо цінних земель, земель лісгосподарського призначення, а також земель водного фонду, природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення).

4. Затвердження проекту землеустрою здійснюється шляхом прийняття відповідного рішення органами, закріпленими ст. 122 ЗКУ, у місячний строк з дня отримання проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, погодженого в порядку, встановленому ст. 186¹ ЗКУ. Слід звернути увагу, що зміна цільового призначення земельної ділянки відбудеться не при наданні дозволу на розробку проекту землеустрою, а при затвердженні такого проекту, що підтверджується відповідною судовою практикою (ПВСУ від 12.12.2019 у справі № 809/821/17)

5. Реєстрація даних про цільове призначення земельної ділянки здійснюється безкоштовно, відповідно до ч. 2, ч. 13-19 ст. 21, ст. 26 Закону України «Про Державний земельний кадастр», шляхом внесення відповідних змін до Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Стосовно земель, які знаходяться у приватній формі власності, процедура зміни їх цільового призначення дещо спрощена. Так, розробка проекту землеустрою здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок на їхнє замовлення (ч. 3 ст. 20 ЗКУ).

- Виготовлення, погодження та державна експертиза проекту землеустрою щодо зміни цільового призначення приватних земельних ділянок здійснюється за такими ж правилами і процедурою, що і для державних/комунальних

земель. Затверджують відповідні проекти землестрою щодо земельних ділянок, які розташовані у межах населеного пункту, - сільською, селищною, міською радою, а от щодо земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів, - райдержадміністрацією, а щодо земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів, що не входять до території району, або в разі якщо райдержадміністрація не утворена, - Радою міністрів АРК, обласною державною адміністрацією. При цьому, відповідно до ч. 4 ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI, передбачено, що зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території, забороняється.

- Відмова вказаних органів у зміні цільового призначення земельної ділянки з інших причин або залишення клопотання без розгляду можуть бути оскаржені до суду.

Вирішення проблемних питань порядку зміни цільового призначення земель (визначення у Земельному кодексу понять «основне цільове призначення», «зміна цільового призначення земель», «категорія земель», встановлення загального строку проведення зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, визначенні змісту рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки (її частини) або про відмову в зміні цільового призначення та строків його прийняття відповідними органами місцевого самоврядування та інш.), які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, та відповідно розв'язання проблемних ситуацій, безумовно сприятиме створенню максимально чіткого механізму реалізації права громадян або юридичних осіб на зміну цільового призначення земельної ділянки (або її частини), яка перебуває в їх власності [106, С. 37]. З огляду на питання, які врегульовані порядком можна цілком погодитись з тим, що незважаючи на те, що процесуальні норми зазначеного порядку у цілому спрямовані на максимальну регламентацію дій учасників даного виду

організаційних земельно-процесуальних правовідносин, поза увагою залишилось чимало проблемних питань, що можуть виникнути при зміні цільового призначення земель. Отже можна погодитись із провідною думкою, що земельно-процесуальна діяльність щодо зміни цільового призначення громадян або юридичних осіб - це здійснювана у процесуальній формі, за ініціативою власників земельних ділянок, впорядкована сукупність дій органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади відповідного рівні та інших суб'єктів, з переведення земель з однієї категорії до іншої [105, С. 150].

Цільове використання земель у межах населеного пункту здебільшого визначається затвердженою містобудівною документацією, яка має відпрацьовані десятиріччями термінологічні особливості щодо функціонально-планувальної організації території. Процедура регулювання земельних відносин в межах населених пунктів ускладняється неузгодженістю містобудівної і землепорядної систем показників, термінів та визначень. Зміна цільового призначення земельних ділянок в межах населеного пункту не може здійснюватися без узгодження із генеральним планом та схемами організації території населеного пункту. Якщо генеральним планом населеного пункту не передбачено розміщення певних об'єктів, то відповідна зміна цільового призначення має вважатися не виправданою.

Органи місцевого самоврядування можуть змінювати цільове призначення земельних ділянок при передачі ділянок у власність або наданні у користування при відчуженні (викупі) земель. В цьому випадку обов'язковим є затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок, таким чином органи місцевого самоврядування мають право змінювати цільове призначення земельних ділянок не тільки у зв'язку із передачею їх у власність або надання користування, але й при затвердженні інших проектів землеустрою, якщо це передбачено відповідним проектом. При викупі (відчуженні) ділянок органи місцевого самоврядування дещо обмежені у

зміні цільового призначення відповідних земельних ділянок, це пов'язано із тим, що власне викуп (відчуження) земельних ділянок здійснюється у певних випадках і для певних потреб.

Можливість змінювати цільове призначення земельних ділянок за рішенням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, закріплена законом у випадку створення об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення.

Слід звернути увагу, що законодавством встановлено деякі обмеження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок. Так чинне законодавство обмежує права власників земельних ділянок, цільове призначення яких для житлового будівництва, оскільки житлове будівництво можливе лише в межах населених пунктів та з урахуванням містобудівної документації. Певні обмеження закріплені п. 15 Розділу X Перехідних положень ЗК України, щодо зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення. Виключенням з цього, є право членів фермерського господарства облаштувати фермерську садибу за межами населеного пункту.

Проекти землеустрою передбачають перспективу розвитку населеного пункту (частини його території), і тому цілком зрозумілим є зв'язок між зміною цільового призначення та затвердженням проектів землеустрою. Як відмічають фахівці сьогодні в містах України відбувається поступова зміна структури землекористування, тому зміна цільового використання є вимогою сьогодення [165, С. 60].

Одна з головних особливостей виникнення та зміни цільового призначення земельних ділянок у межах населених пунктів, обумовлена їх використанням переважно для містобудівних потреб, що невід'ємно пов'язано з виникненням правовідносин у сфері будівництва.

Сутність права на забудову полягає у встановленні та гарантованості законом можливості відповідного суб'єкта здійснювати в установленому порядку безпосереднє використання земельної ділянки згідно її цільового

призначення. Отримання земельної ділянки у власність чи користування для містобудівних потреб, хоча і головний проте не єдиний обов'язковий елемент юридичного складу підстав набуття права на забудову. Другим необхідним юридичним фактом виникнення цього права є отримання дозволу на виконання будівельних робіт.

Як вказують А. М. Мірошніченко та Р. І. Марусенко порушення порядку зміни цільового призначення земельних ділянок найчастіше виражаються у самовільному використанні земельних ділянок не за цільовим призначенням без застосування встановленої законодавством процедури зміни цільового призначення [119, С. 98].

Для того, щоб правильно кваліфікувати випадки використання земельної ділянки з порушенням її цільового призначення необхідно визначитись в правовій природі положень договорів, в яких вказується будівництво конкретних об'єктів і які часто іменуються як «цільове призначення земельної ділянки».

Згідно з ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням і охороною земель» [14] невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням - невикористання земельної ділянки, крім реалізації науково обґрунтованих проектних рішень, або фактичне використання земельної ділянки, яке не відповідає її цільовому призначенню, встановленому при передачі земельної ділянки у власність чи наданні в користування, в тому числі в оренду, а також недодержання режиму використання земельної ділянки або її частини в разі встановлення обмежень (обтяжень). Слід відзначити, що на практиці інколи складно визначити приналежність того або іншого функціонального призначення об'єкта до певної категорії землі, оскільки функціональне призначення визначається будівельними нормами, які носять швидше технічний, ніж юридичний характер.

Відповідно до ст. 211 ЗК України за порушення земельного законодавства, зокрема, невиконання вимог використання земель за цільовим призначенням, фізичні і юридичні особи

несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства.

Адміністративна відповідальність за нецільове використання землі передбачена ст. 53 КУпАП і полягає в стягненні штрафу [2]. Що стосується кримінальної відповідальності, то нецільове використання землі тільки в тому випадку кримінально каране, коли воно пов'язане із негосподарським використанням землі передбачена ст. 254 КК України, або іншими злочинами проти навколишнього середовища [3].

Як відмічають фахівці, при аналізі питань цільового використання землі слід враховувати її цільове призначення не тільки в розумінні категорії землі (ст. 19 ЗК), але і з огляду її приватноправової (згідно норм цивільного права) і публічно-правової (згідно публічних норм земельного права) кваліфікації [166, С. 20].

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ

2.1. Планування щодо використання земель у межах населених пунктів

Державне управління земельними ресурсами країни має свою особливість та відрізняється від інших видів управління. Об'єктом управління земельними ресурсами є організація раціонального використання та охорони земель. Діяльність з управління земельним фондом розкривається через його функції, кожна з яких являє собою певний вид діяльності, який відрізняється певною спрямованістю та порядком здійснення. Функції управління земельними ресурсами розрізняються в залежності від органів, які їх здійснюють, місця та значення управління та його юридичних наслідків.

В основі правового регулювання використання земель у межах населених пунктів лежить принцип планування, оскільки планування територій полягає в розробленні та затвердженні містобудівної документації, відповідно до якої здійснюється забудова та використання всіх земель у межах населених пунктів та прилеглих земель (приміської зони). Таким чином, планування поширюються на всі землі України, незалежно від їх цільового призначення і форм власності і здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, оскільки законодавчо визначеними об'єктами планування є територія України, території адміністративно - територіальних утворень або їх частин, окремі земельні ділянки. Об'єктом планування може виступати діяльність фізичних та юридичних осіб, органів місцевого самоврядування та державних органів щодо використання та охорони земель.

До завдань планування відносять: визначення довгострокової перспективи розвитку певної території на основі екологічних, соціально-економічних програм і затвердженої у встановленому порядку землевпорядної, містобудівної, природоохоронної та

іншої документації, а також забезпечення раціонального використання та охорони земель.

Одним із основних завдань планування та забудови територій є обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням та використання територій для містобудівних потреб. Формами планування використання земель є розробка та затвердження програм використання земель (державних, регіональних), планування територій, природно-сільськогосподарське районування (зонування) земель.

В Україні формування та розвиток функції планування використання земель здійснювалось поступово. До прийняття Основ земельного законодавства Союзу РСР 1968 року, планувалось використання земель сільськогосподарського призначення. Втім, у 1926 році планування міських земель здійснювалось на підставі спеціального нормативного акту – постанови ВЦВК і РНК РРФСР від 4 жовтня 1926 року «Про обов’язковість для міських поселень та селищ мати плани та проекти планування» [124]. З 1974 року державні плани раціонального використання природних ресурсів та охорони природи, стали складовою частиною перспективних п’ятирічних та річних планів розвитку народного господарства.

Планування використання та охорони земель, як функція державного управління у галузі земельних відносин реалізується у формі: 1) розроблення та затвердження програм використання та охорони земель (державних, регіональних); 2) планування територій; 3) природно-сільськогосподарського районування (зонування) земель.

На сьогодні правову основу планування використання земель складають норми Конституції України, норми Земельного кодексу України (ст. ст. 177-178), постанова Верховної ради України «Про основні напрями державної політики України у галузі, охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [35], Закони України: «Про державні цільові програми» [15], «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [13], «Про охорону

навколишнього природного середовища» [26], «Про генеральну схему планування території України» [11], «Про регулювання містобудівної діяльності», наказ МОЗ України «Про затвердження державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» [42] та інші нормативні акти.

На загальнодержавному рівні планування здійснюється на підставі програм, які розробляються відповідно до затверджуваних Верховною радою України програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку нашої країни, спрямованих на забезпечення потреб населення та галузей економіки у землі, а також її раціональне використання й охорону. Реалізація загальнодержавних програм використання й охорони земель здійснюється через відповідні регіональні та місцеві програми.

На регіональному рівні планування використання та охорони земель здійснюється на основі відповідних регіональних програм, які розробляються Радою міністрів АРК, обласними державними адміністраціями і затверджуються Верховною Радою АРК та обласними радами.

Планування використання і охорони земель на місцевому рівні є прерогативою відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Це планування полягає у розробленні та затвердженні генеральних планів населених пунктів, схем планування територій на місцевому рівні та іншої землепорядної документації, у регулюванні використання територій, прийнятті та реалізації рішень про додержання умов містобудівної документації. Характер даного планування визначається цільовим призначенням земель, розташованих у межах населених пунктів. Оскільки зазначені землі повинні використовуватися головним чином під забудову, програми їх використання та охорони мають відповідати місцевим правилам забудови, які регламентують порядок вирішення питань, пов'язаних з розміщенням, будівництвом та введенням в експлуатацію об'єктів, а також здійснення контролю за містобудівною діяльністю.

Таким чином, планування використання земель можна представити на таких відповідних рівнях:

а) на загальнодержавному рівні: Генеральна схема планування території України – яка визначає концептуальні рішення планування та використання території України, пріоритети планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно – транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі.

Як відмічають вчені, Генеральна схема відображає перш за все інтереси території, вона (як і інша містобудівна документація) корисна й для органів галузевого регулювання, для інвесторів, тому генеральна схема є своєрідний «бізнес-паспорт» країни [95, С. 131].

Відповідно до ст.12 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» за рішенням Кабінету Міністрів України розробляються схеми планування окремих частин території України: кількох областей, узбережжя Чорного та Азовського морів, гірських територій Карпат, територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, та інших територій з підвищеним техногенним навантаженням чи ризиком виникнення надзвичайних ситуацій.

б) на регіональному рівні: 1) схеми планування територій, областей, районів – затверджуються відповідними радами, передбачають заходи щодо реалізації державної екологічної політики, питання щодо планування, забудови та іншого використання територій з урахуванням місцевих екологічних особливостей. 2) регіональні правила забудови – це нормативний акт, який встановлює загальний для територій і населених пунктів області, Автономної республіки Крим (крім міст Києва та Севастополя, міст республіканського значення, Автономної республіки Крим, міст обласного значення) порядок планування, забудови та іншого використання територій і окремих земельних ділянок. Регіональні правила забудови розробляються в установленому порядку на основі

типових регіональних правил забудови, затверджених спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань архітектури та містобудування.

в) на місцевому рівні:

1) генеральний план населеного пункту – визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту, оскільки ним визначається потреба у зміні меж населеного пункту, черговість і пріоритетність забудови та іншого використання територій, межі функціональних зон, пріоритетні та допустимі види використання та забудови територій та інші вимоги щодо розвитку населеного пункту. Важливим моментом є те, що генеральним планом населеного пункту визначаються території, які мають будівельні, санітарно – гігієнічні, природоохоронні та інші обмеження використання. Таким чином, планування використання територій накладає певні обмеження на використання земельних ділянок у межах населених пунктів.

2) детальний план території – уточнює положення генерального плану населеного пункту та визначає планувальну організацію і розвиток території. У складі детального плану території розробляється проект землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб;

3) 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. Невід’ємною складовою плану зонування території (у складі генерального плану чи окремо) є проект землеустрою щодо впорядкування території населеного пункту.

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

Вимоги до містобудівної документації вміщені у численних нормативних документах, насамперед у галузі будівництва та у сфері забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення (наприклад, вимоги до структури, форми та змісту генеральних планів населених пунктів конкретизовані у нормативних документах в галузі будівництва, це насамперед, ДБН ДБН Б.2.2-12:2019 "Планування і забудова територій" та інших нормативно-технічних документах [40].

З огляду та аналізу нормативних документів у галузі будівництва, слід відмітити, що свого часу у правовій доктрині існувала дискусія про те, чи мають нормативні документи (до яких відноситься будівельні норми та стандарти) правовий характер. На сьогодні в доктрині земельного права, доведено, що стандарти (а за аналогією – й інші акти «технічного законодавства») – це відомчі нормативно-правові акти, що містять правові норми, хай навіть і такі, що мають технічне підґрунтя.

Таким чином, нормативні документи, як джерела земельного права є обов'язковими відомчими нормативно-правовими актами, крім випадків, коли необов'язковість таких актів прямо встановлена законом [120, С. 153]. Такий висновок ґрунтується також на нормах чинного законодавства. Так застосування будівельних норм або їх положень є обов'язковим для всіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, які провадять будівельну, містобудівну, архітектурну діяльність. Отже, будівельні норми або їх положення теж потребують певної кодифікації нормативних положень.

На сьогодні у сфері містобудування діють Закони України: «Про основи містобудування» [24], «Про регулювання містобудівної діяльності» [28], «Про архітектурну діяльність» [6] та інші нормативні акти.

Містобудівною документацією регулюється планування, забудова та інше використання території з урахуванням яких визначається цільове призначення земель. Основними вимогами до містобудівної діяльності є раціональне використання земель для містобудівних потреб, вказані вимоги містяться у Законі

України «Про основи містобудування», у розділі присвяченому регулюванню земельних відносин у містобудуванні. Інструментом державного регулювання планування територій є містобудівна документація, яка поділяється на документацію державного, регіонального та місцевого рівнів.

Містобудівне регулювання земельних відносин, перш за все, це дотримання раціональної планувальної організації території та узгодження взаємного розміщення виробничих комплексів, житлових районів, громадських центрів, зон масового відпочинку та інших об'єктів. На це вказують рекомендації ЮНЕСКО стосовно міжнародних конкурсів з архітектури та містобудування та Містобудівна хартія незалежних держав. Одними з напрямів стійкого розвитку населених пунктів та благоустрою територій ці документи закріплюють вдосконалення процесів регулювання землекористування та раціональне використання земельних ресурсів, які повинні відображатись у законодавстві про землю та нормативних правових актах з землекористування.

Аналіз земельного та містобудівного законодавства, вказує на те, що на сьогодні недостатньо закріплено основи та принципи регулювання планування та розвитку території з урахуванням раціонального землекористування. Закріплено лише основні вимоги до містобудівної діяльності, такі як раціональне використання земель та територій для містобудівних потреб, підвищення ефективності забудови та іншого використання земельних ділянок. Чинне земельне законодавство не містить програм чи основ планування та використання й охорони земель при здійсненні містобудівної діяльності, що є запорукою раціонального землекористування. З огляду на наведене, ми погоджуємося з думкою Н. Л. Лисіної, про те, що раціональне використання земель у межах населених пунктів повинно розглядатись через призму раціонального містобудування [116, С. 59].

На даний час, у багатьох містах України існує досить складна ситуація, оскільки використання земель здійснюється у відповідності із містобудівною документацією.

Така документація була розроблена у часи, коли система регулювання використання та забудови земель міст, історично склалася за часів виключно державної власності на землю, а землекористування здійснювалось безкоштовно. Тобто, містобудівна документація за своєю сутністю не може, навіть у населених пунктах, врахувати всі аспекти соціально-економічного значення території, в тому числі її головного й визначального ресурсу – землі [114, С. 71].

Планування території це процес регулювання використання території, який полягає у створенні та впровадженні містобудівної документації та ухваленні та реалізації відповідних рішень державними органами, 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.

У доктрині земельного права під плануванням використання земель розуміється діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, що 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 в прийнятті та реалізації на їх основі відповідних рішень.

Інститут планування використання земельних ресурсів та його форми у вітчизняній науці земельного права залишається не дослідженим, хоча, як відмічають науковці, на сучасному етапі у розвинених країнах світу територіальне планування є однією з головних функцій державного управління у галузі земельних відносин [119, С. 392; С. 416].

Так, запроваджене у містах на початку ХХ сторіччя планування все частіше починає поширюватись на всю територію тієї чи іншої країни. У різних країнах, воно має різні назви: у Великобританії – «планування міської та сільської території» (сучасна система планування у цій країні ґрунтується

на положеннях Акту про міське та сільське планування 1947 року. У цій країні під час продажу землі та іншої нерухомості не можна змінити її цільове використання без погодження з місцевою радою з планування при адміністраціях міст, районів, графств і муніципалітетів).

У Франції «впорядкування територій», на сьогодні в цій країні регіональні органи приймають «План розвитку території» (Plans Locaux d'Urbanisme) на певний період часу. В рамках цього плану для кожної земельної ділянки встановлюється тип її використання. Землевласнику дуже важко змінити тип використання його землі, якщо це не відповідає плану.

У 1935 році у ФРН створено спеціальний загальнодержавний орган (Імперське управління просторового планування), яким у 1936 році визначено порядок планування використання землі у межах, як всієї держави, так і окремих земель. 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). Крім того, 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.

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. Система планувальної документації у цих країнах, здебільшого, є єдиною без розподілу на «містобудівну» та «земельну» системи, що діють паралельно (як це є в Україні). Як видається, саме такий підхід до визначення цільового призначення земельних ділянок через планувальну документацію – повинен бути послідовно впроваджений при кодифікації земельного законодавства [120, С. 115].

На думку Носіка В. В., у чинному земельному законодавстві передбачається дві правові форми планування території України, залежно від того, які землі є об'єктом використання – сільськогосподарського чи несільськогосподарського призначення. Використання і охорона сільськогосподарських угідь має здійснюватися відповідно до природно-сільськогосподарського районування земель, тобто поділу території України з урахуванням природних умов і агробіологічних вимог сільськогосподарських культур. Стосовно земель у межах населених пунктів, то в Земельному кодексі України вказується лише на зонування, що має здійснюватися відповідно до закону [122, С. 173-174]. Вчений відмічає, що вказаний підхід до планування території не забезпечує цілісності у використанні землі, як об'єкта права власності Українського народу і основного національного багатства.

У цьому зв'язку вбачається, що більш прогресивними є основні засади і правові форми використання землі, відповідно до яких планування територій здійснюється на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях. Такі засади закріплено у законах України: «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі» [18].

Проблема планування та забудови населених пунктів, яка існує в сучасних умовах, пов'язана, насамперед, з тим, що більшість генеральних планів населених пунктів були

розроблені ще у період до проведення реформ, тому на сучасному етапі ринкових перетворень, генеральний план населеного пункту втрачає реальну силу та можливість реалізації. Містобудівники намагаються перетворити генеральний план в закон прямої дії, а землевпорядники апелюють до того, що більшість генеральних планів населених пунктів застарілі і не відповідають вимогам сьогодення, тому не можуть бути нормативними документами, які спроможні забезпечити раціональне використання земель у межах населеного пункту. Крім того, генеральний план населеного пункту є містобудівним документом орієнтованим на вирішення питань планування містобудування. Генеральний план населеного пункту за своїм завданням і змістом, юридичною невизначеністю не може безпосередньо впливати на використання і забудову земельних ділянок [131, С. 13].

Необхідно звернути увагу на термінологічну невизначеність: у містобудівному законодавстві об'єктом планування є територія у земельному – землі та земельні ділянки.

Як відмічають фахівці, якщо порівнювати законодавство, яке регулює правовий режим земель населених пунктів, то слід зазначити, що містобудівне законодавство характеризується відсутністю кодифікованості, суперечливістю, існує велика кількість норм «розпорошених» по відомих нормативних актах. В свою чергу, земельне законодавство характеризується кодифікованістю, проте «страждає» на нестачу нормативно-правового матеріалу, який би регулював особливості земельних відносин при здійсненні містобудівної діяльності.

Таким чином, «документальне» визначення правового статусу території для забудови, призводять до розширення будівництва на прибережних територіях, паркових майданах, зелених зонах та інших економіко-екологічно привабливих земельних ділянках в населених пунктах. Наприклад, в місті Одесі складним залишається визначення правового статусу територій та правового регулювання використання прибережної смуги, яка у даний час використовується не тільки для

рекреаційних та оздоровчих цілей, а й для інтенсивного будівництва та розміщення різного роду підприємств не рекреаційного типу, індивідуальної (елітної) забудови.

Фактичне використання земель, згідно містобудівної та кадастрової документації, робить більш важким здійснення контролю за цільовим використанням земельних ресурсів у населених пунктах. Прикладом того, як заходи із землеустрою випереджають заходи планування територій, є той факт, що у жодному з 1 500 населених пунктів України, які на сьогодні не мають генеральних планів, місцеві ради не припинили відводити земельні ділянки під забудову).

Оскільки основними формами державного планування використання й охорони земель є природно-сільськогосподарське, еколого-економічне, протиерозійне районування і зонування земель. У контексті дослідження, ми вважаємо за необхідне виявити місце та роль містобудівного планування та його складової частини зонування (територій) у визначенні правового режиму земель у межах населених пунктів.

Процедура зонування територій є різновидом територіального планування і здійснюється у межах території населеного пункту. Правову основу цієї функції управління складає стаття 180 Земельного кодексу України та Закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про основи містобудування», «Про землеустрій».

Зонування земель (від грецького ζώνη - пояс) являє собою 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 будувати в межах цих зон згідно з регіональними та місцевими правилами забудови.

Чіткої уяви про те, що являє собою зонування, як правовий інструмент за допомогою якого вирішуються задачі регулювання використання земель у вітчизняній теорії земельного права немає. Насамперед це пов'язано з тим, що територіальне зонування було запозичене з зарубіжного досвіду. Як новий інструмент правового

регулювання земельних відносин в населених пунктах, зонування дозволяє здійснити розподіл території населеного пункту на зони при містобудівному плануванні їх розвитку. В свою чергу, при зонуванні земель встановлюється допустимі та переважні види використання земельних ділянок.

Зонування території для забудови визначається місцевими правилами забудови, що являє собою нормативно-правовий акт, яким встановлюється порядок планування і забудови та іншого використання територій, окремих земельних ділянок, а також перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання територій та окремих земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування, і є складовою (графічною) їх частиною. Затверджений відповідною радою план зонування є офіційним документом, який визначає права власників земельних ділянок і землекористувачів, щодо їх використання переважно для потреб забудови.

Зонування обумовлює поділ земель у межах населеного пункту на окремі земельні ділянки з урахуванням їх цільового призначення, від якого залежать права та обов'язки землевласника або землекористувача, пов'язані з використанням належної їм ділянки. Тому виявляється можливим розглянути зонування як гарантію прав, по-перше, територіальної громади, по-друге, землевласника/ землекористувача. Воно здійснюється на основі положень ст. ст. 18, 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Російські вчені дотримуються думки, що зонування територій (містобудівне зонування) особлива процедура, яка проводиться у відповідності з встановленим порядком, результатом якої є прийняття нормативно-правового акту (правил землекористування і забудови) 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 та експлуатації будівель, споруд над і під ними, тобто види дозволеного використання земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості [112, С. 71]. У Росії до прийняття

Земельного кодексу РФ, у містобудівному законодавстві використовувався та продовжує використовуватись два різних поняття «зонування територій» та «правове зонування». Зонування територій означає процес та результат діяльності, яка здійснюється при містобудівному плануванні розвитку територій та поселень (головним чином) при розробці їх генеральних планів, з визначенням видів містобудівного використання встановлених зон та обмежень на їх використання. Тобто, мова йде про загальне зонування, в якому ще не представлені містобудівні регламенти та яке є підготовкою до наступної стадії - правового зонування – коли на основі генерального плану розробляється нормативний акт зонування – Правила землекористування та забудови, які містять в собі юридично значимі містобудівні регламенти дозволеного використання нерухомості.

Правове зонування території міста - це базовий юридичний інструмент регулювання відносин в сфері використання та будівельного устрою земельної ділянки та інших об'єктів нерухомості в умовах ринку [137, С. 85]. У такому підході є певна логіка, яку запозичили і вітчизняні науковці, так А. І. Ріпенко вважає, що ефективним інструментом формування «міського ландшафту» є «правове зонування» територій населеного пунктів (зонінг), що реалізується у місцевих правилах забудови [142, С. 14]. Автор аргументує такий підхід, тим що зонування слід розглядати в контексті запровадження принципів «просторового планування», що тісно пов'язане з застосуванням «ландшафтного підходу» до регулювання земельних відносин.

Зонування, як процедура походить з містобудування і є результатом розвитку цієї науки, що характеризується наступними ознаками:

- внаслідок зонування здійснюється поділ території населеного пункту та встановлюються містобудівні регламенти для кожної територіальної зони;

- нерозривний зв'язок зонування із плануванням та забудовою територій;

- зонування земель здійснюється виключно в межах населених пунктів;

- зонування земель відображається у місцевих правилах забудови;

- зонування виступає певним обмеженням у використанні земельних ділянок.

Зонування території міст, як стверджує Є. О. Іванова, здійснюється у містобудівній діяльності та встановлює саме дозволене використання земельних ділянок у містах, 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 [96, С. 130].

Функціональне зонування є засобом містобудівного планування розвитку та забудови міста, яке спрямоване на забезпечення узгодженого правового регулювання використання земельних ділянок у межах кожної зони і розташованих на них будівель та споруд, як комплексного об'єкта. Причому, взаємодія містобудівної та юридичної науки в контексті зонування земель має ґрунтуватись на чіткому поділі сфер впливу цих наук у даній галузі [146, С. 28].

Сучасне зонування розпочалося у США у 1915 році, коли було побудовано 38-поверховий об'єкт містобудування «Equitable» у м. Нью-Йорк. Будівля відкидала тінь понад 7 акрів (довжиною приблизно 3 гектара) та призвела до швидкого ухвалення захисного законодавства у місті Нью-Йорк, пізніше у 1916 році муніципалітетом міста було прийнято перший в історії акт щодо зонування земель у зв'язку з стихійною забудовою району Нижній Манхеттен. Акт регламентував правила забудови міської території, завдяки чому вдалося впорядкувати розвиток міста [84, С. 432].

Прийнята система зонування США у 1920-х роках ґрунтувалась на концепціях зонування запозичених з досвіду Німеччини, що відображало занепокоєння громадян зростаючою перенаселеністю міст. Це відбувалося у часи, коли

промислові підприємства були розташовані по всій території муніципалітету, тому другий аспект, що викликав занепокоєння населення Німеччини – це забруднення довкілля та збереження незіпсованої землі. Планування з виокремленням функціональних зон трансформувалось на протязі майже всього XX сторіччя (до 80-х років) та було базою для розробки містобудівної документації, генеральних планів в багатьох країнах, в тому числі СРСР, США, Франції, Великобританії та Японії.

У вказаних країнах крім виділення земельних ділянок для конкретного використання в межах громади, зонування також використовується для підвищення загальної вартості землі в муніципалітеті за допомогою зміни цільового призначення конкретних земельних ділянок з нижчого, такого, як житлове з низькою щільністю об'єктів містобудування до вищого, такого як комерційне. Це відбувається за допомогою системи повторного зонування, а вища майнова вартість, отримана в результаті такої процедури, збільшує базу оподаткування.

Як вірно вказує Носік В. В., законодавче закріплення зонування як правової форми й водночас методу регулювання земельних відносин на місцевому рівні змінює сутність і юридичне значення цільового використання земельних ділянок і поділу земель на категорії з різним правовим режимом [122, С. 175]. Ми, солідарні з позицією вченого, виходячи з наступних міркувань, так функціональне зонування територій населених пунктів – це поділ територій населених пунктів на складові частини за видами використання, які характеризуються особливим правовим режимом.

Поділ земель на різні зони здійснюється відповідно до підзаконних актів – зокрема, відповідно до ДСТУ-Н Б Б.1-1-12:2011 Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг).

Отже, з урахуванням чинного законодавства можна виділити наступні види зон:

- громадські ;
- житлові ;
- рекреаційні ;

- курортні ;
- зони транспортної інфраструктури ;
- зони інженерної інфраструктури ;
- комунально – складські ;
- виробничі ;
- спеціальні ;
- зони земель історико – культурного призначення ;
- зона земель природно – заповідного фонду .

В містобудівних регламентах для кожної територіальної зони встановлюються:

- переважні види використання;
- супутні види дозволеного використання;
- допустимі види використання.

Допустимі види використання можуть бути дозволені за умови виконання визначених вимог і отримання спеціальних погоджень з відповідними підрозділами органів виконавчої влади та територіальними спеціально – уповноваженими органами центральних органів виконавчої влади та розробником генерального плану (в разі необхідності).

Як відмічає Л. О. Бондар, законодавство не передбачає виділення морського узбережжя в окрему функціональну зону, хоча воно може належати до рекреаційної, природоохоронної, оздоровчої зони, або навіть до територій подвійного призначення: промислово-рекреаційних [70]. На нашу думку, у складі земель населених пунктів значний масив займають землі загального користування, які у даному випадку не відносяться до жодної з зон. У кожній зоні визначають чіткі локальні правила і порядок розміщення будівель, інженерних комунікацій, відповідно до будівельних правил та норм використання земельних ділянок, а також встановлюють планувальні обмеження, характерні для всіх міст України.

Для кожної функціональної зони вводяться правила забудови та норми здійснення інших видів діяльності. Їх встановлення, а головне виконання дає можливість реалізувати всі ті цілі розвитку міста та його районів, які ставить генеральний план,

концепція розвитку населеного пункту та інші програмні документи.

Законодавством передбачено встановлення інших різних зон, які як правило мають екологічну, санітарно-захисну, охоронну функцію тощо, як правило, це планувальні обмеження які враховуються при забудові та іншому використанні територій у містах (прибережні захисні смуги та водоохоронні зони річок, озер, водосховищ, морських заток та лиманів, зони санітарної охорони об'єктів господарсько-питного водопостачання, нормативні зони санітарного захисту промислових підприємств, складів, полігонів, округи та зони санітарної та гірничо-санітарної охорони у курортних містах та місцевостях, охоронні зони пам'яток історії та культури, охоронні зони територій та об'єктів природно-заповідного фонду, смуги відведення земель залізничного, морського, річкового, трубопровідного, авіаційного, автомобільного транспорту, захисні зони навколо аеропортів, залізничних станцій тощо).

Встановлення таких зон здійснюється в адміністративному порядку на основі норм законодавства, їх правова природа виконує дещо іншу функцію, вказані зони встановлюються, як правило, для обмеження прав осіб на землю, визначення спеціального цільового призначення земельних ділянок та в певних випадках впливає на визначення правового режиму таких земельних ділянок.

Свого часу В. П. Балезін доречно вказував, що функціональне зонування території найбільш доречно диференціація земель населеного пункту за цільовим призначенням [67, С. 12]. Як вказує Є. О. Іванова, цільове призначення конкретної земельної ділянки житлової та громадської забудови залежить не тільки від категорій земель, а й від результатів планування та зонування території міста [95, С. 130]. Вчена зазначає, що слід відрізняти встановлення обмежень від функціонального зонування, яке здійснюється у межах міста шляхом розроблення відповідного плану, який є елементом місцевих правил забудови. Мета тут полягає не у визначенні параметрів та видів використання

земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості у визначеній зоні, а в цілеспрямованому обмеженні прав власників.

Таким чином, зонінг являє собою засіб забезпечення використання земель для різних потреб, при якому цільове призначення встановлюється не для однієї ділянки, а для групи суміжних земельних ділянок, які створюють функціональну зону. Тому, кожна зона має певне загальне цільове призначення земельних ділянок, які її складають, проте для кожної такої зони встановлюються не одне загальне цільове призначення, а певний набір цільового (дозволеного) використання земельних ділянок.

Для функціональних зон повинні встановлюватись наступні показники: переважні види забудови земель, допустимі види забудови та іншого використання земель, неприпустимі види забудови та іншого використання територій, гранична висота забудови, площа земельних ділянок, фронтальний розмір забудови, щільність забудови. Сьогодні зонування розглядається, як специфічна діяльність, що знаходиться на межі двох галузей: землеустрою і планування територій. Хоча за чиною редакцією ст.180 Земельного кодексу України план зонування вважається містобудівною документацією, який має нерозривний зв'язок із документацією з землеустрою, оскільки остання розробляється з урахуванням плану зонування. Зонування земель має здійснюватися відповідно до закону, необхідність прийняття якого впливає з положень ст. 180 Земельного кодексу України.

Вперше в Україні впровадження пілотного проекту зонування території було здійснено у місті Чернігові. Цей документ є першим в Україні проектом місцевих правил забудови розроблення яких здійснювалось фахівцями державного науково-дослідного інституту проектування міст «Діпромісто» та Чернігівської міської ради за допомогою американських спеціалістів для перевірки можливості застосування правил правового зонування території в Україні, як 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 вказаного проекту рішення щодо забудови, землекористування, благоустрою території та окремих ділянок приймаються 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 з розробленими та належним чином затвердженими зонінговими правилами, цей проект залишився не втіленим у практику регулювання земельних відносин. Результати впровадження зонування у Чернігові підтвердили діаметральну протилежність між концепцією використанні землі на основі цільового призначення земельних ділянок, що закріплена Земельним кодексом України і концепцією використання території на засадах зонування. З огляду на це, вчений підмічає, що якщо принцип цільового призначення земельних ділянок забезпечує використання землі 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 [122, С. 175].

У такому контексті слід звернути увагу, на ще одну функцію управління, яка тісно пов'язана з функціями управління земельними ресурсами – ведення містобудівного кадастру. 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'єктах які на них розташовані. Згідно чинного законодавства, містобудівний кадастр населених пунктів являє собою систему даних про населенні пункти, їх функціональні зони, окремі території та земельні ділянки, будинки та споруди, соціальну, інженерну і транспортну інфраструктуру, екологічні та інженерно геологічні умови. Дані містобудівного кадастру мають широку сферу застосування і використовуються суб'єктами

містобудування й для вирішення питань регулювання земельних відносин на відповідних територіях.

За своїм змістом містобудівний кадастр складається з текстових, цифрових та графічних матеріалів, які містять систему основних відомостей про:

1. межі та площі населеного пункту, його адміністративно-територіальних утворень, окремих земельних ділянок, їхній правовий режим та якість;

2. належність до відповідних функціональних зон, окремих територій та земельних ділянок, їхнє сучасне використання, стан забудови, інженерного забезпечення та озеленення, перспективне містобудівне значення.

Відомості та дані для ведення містобудівного кадастру населених пунктів збираються з документованих джерел, відомчих та інших джерел інформації, зокрема:

- про землі - з даних державного земельного кадастру;

- про сучасне і перспективне призначення територій, їхню належність до відповідних функціональних зон - з матеріалів затверджені містобудівної документації (межі особливості правового режиму функціональних зон в тому числі і прибережних захисних смуг морів, річок, відображаються у містобудівному кадастрі). Крім того, у містобудівному кадастрі відображаються відомості й про об'єкти, права на які не підлягають державній реєстрації: вулиці, площі, мости, трубопровідні та інші комунікації, а також відомості про функціональні зони забудови населеного пункту [115]. Таким чином, містобудівний кадастр може розглядатись як інструмент, за допомогою якого фіксується інформація щодо поточного та можливого (дозволеного) використання земельної ділянки.

Розглянемо один із головних нормативних документів, які визначає засади землевпорядного планування території - план земельно-господарського устрою. План розробляється з метою здійснення організаційно-правових, інженерно-технічних та природоохоронних заходів щодо використання земель відповідно до цільового призначення, розподілу земель за формами власності та користування, зокрема оренди,

забезпечення режиму використання земель у межах охоронних зон, зон особливого режиму та захисту від руйнування.

На відміну від раніше діючого порядку складання плану земельно-господарського устрою населеного пункту, який містив дані про поділ земель за використанням відповідно до їх цільового призначення та необхідність і обсяги економічного стимулювання щодо раціонального використання і охорони земель, чинний порядок складання плану земельно-господарського устрою закріплює, що у плані визначаються: межі земельних ділянок усіх форм власності та користування із зазначенням їх цільового призначення, межі охоронних і санітарно-захисних зон, зон особливого режиму використання земель [35].

Крім того, за раніше діючим порядком складання плану земельно-господарського устрою, здійснювався розподіл земельних ділянок за такими категоріями: землі житлової та громадської забудови; землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення; землі природоохоронних, оздоровчих, рекреаційних, історико-культурних об'єктів; землі об'єктів комунального господарства; землі водно-господарського, лісгосподарського використання; землі сільськогосподарського використання; землі загального користування. Такий розподіл фактично, визначав склад земель у межах населених пунктів відповідно до їх основного цільового призначення.

Відповідно до ст.45, ст. 53 Закону України «Про землеустрій» схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень розробляються з метою визначення перспективи щодо використання та охорони земель, для підготовки обґрунтованих пропозицій у галузі земельних відносин, організації раціонального використання та охорони земель, перерозподілу земель з урахуванням потреби сільського, лісового та водного господарств, розвитку сіл, селищ, міст, територій оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення тощо.

Проекти землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів складаються на основі затверджених у встановленому законодавством порядку генеральних планів населених пунктів або можуть розроблятися окремою їх частиною. Проекти землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів розробляються на певний період та поетапно згідно з генеральними планами населених пунктів і визначають:

- а) використання земель відповідно до цільового призначення;
- б) землі, що знаходяться у власності, користуванні, в тому числі орендовані;
- в) організаційні, правові, фінансові та інші заходи щодо вдосконалення структури територій, освоєння земель, поліпшення їх якості, рекультивації, консервації;

З огляду на це, у науці земельного права пропонують замість терміну «план земельно-господарського устрою населеного пункту» використовувати термін «схема землевпорядкування території населеного пункту», оскільки саме землевпорядкування – це сукупність заходів щодо організації використання землі [31, С. 141]. На відміну від зонування територій, яке здійснюється в межах населеного пункту на підставі містобудівної документації, за межами населених пунктів поділ земель здійснюється на підставі природних сільськогосподарського районування земель, що являє собою поділ території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур.

Природно-сільськогосподарське районування (зонування) є ще однією формою планування використання земель. Така форма планування земель включає в себе поділ земель за цільовим призначенням у урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур, розвитку господарської діяльності та пріоритету вимог екологічної безпеки.

Ієрархія поділу земель на підставі природних сільськогосподарського районування передбачає виділення природно-сільськогосподарських зон, природних сільсько-

господарських провінцій, природно-сільськогосподарських округів, природно-сільськогосподарських областей.

У колишньому СРСР природно-сільськогосподарське районування земель являло собою систему поділу території країни на окремі частини з урахуванням закономірних змін природних умов, а також особливостей використання земель у народному господарстві.

Відповідно до ч. 4 ст. 179 ЗК та ч. 2 ст. 26 Закону України «Про охорону земель» Кабінетом Міністрів України був затверджений порядок здійснення природно-сільськогосподарського районування, а Держкомземом – відповідні методичні рекомендації [14]. ДП «Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» на замовлення Держкомзему України розроблено схему (карту) природно-сільськогосподарського районування України із виокремленням відповідних таксономічних одиниць: зон, провінцій, округів.

Підсумовуючи наведене слід підкреслити, що природно-сільськогосподарське районування та зонування земель, становлять відповідно молоді правові явища, які набули правової регламентації з прийняттям чинного Земельного кодексу України.

На наш погляд, поряд з існуючими формами планування використання земель, можна виділити ще одну: екологічне зонування, що являє собою поділ територій відповідно до їх особливих природоохоронних, екологічних, естетичних, рекреаційних, історико-культурних цінностей з урахуванням передбачених законом обмежень на їх планування, забудову та іншого використання, з метою збереження та екологічно збалансованого використання земельних ресурсів.

Правовою основою, для такого висновку, служить аналіз положень Закону України «Про екологічну мережу» [17]. Так відповідно до ст. ст. 4, 5, 14, 15, 18, 20, 21 - формування, збереження та використання екологічну мережу здійснюється за принципом удосконалення складу земель України шляхом забезпечення науково – обґрунтованого співвідношення між різними категоріями земель. Проектування екологічну мережу

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 екологічну мережу України, регіональні та місцеві схеми формування екологічну мережу, програми у сфері формування, збереження та використання екологічну мережу є основою для розроблення усіх видів проектної документації при здійсненні землеустрою, розробці містобудівної документації а також здійснення господарської та іншої діяльності.

Закріплення такого правового інституту як екологічне зонування сприятиме дотриманню вимог екологічної безпеки у плануванні та забудови населених пунктів. У такому контексті ми погоджуємось з думкою Н. Л. Ільїної, яка вважає, що характерною рисою законодавства України в сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України є розпорошеність правових норм, які регулюють відносини в сфері забезпечення екологічної безпеки містобудівної діяльності по різних нормативних актах, відсутність між ними внутрішнього зв'язку та діалектичної єдності, а також низький рівень структуризації та конкретизації в регулюванні правовідносин даного виду екологічної безпеки. Тому, в сучасних умовах, на нашу думку, доцільно внести зміни до чинного законодавства, зокрема до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», передбачивши в ньому окремий розділ про забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові населених пунктів, де передбачити загальні принципи і пріоритети екологічної безпеки у плануванні і забудові міст України, закріпити вимоги екологічної безпеки в цій галузі та ефективний механізм правового забезпечення останньої [206, С. 173].

2.2. Особливості правового режиму земель у межах населених пунктів

Категорія «правовий режим» тісно пов'язана з поняттям «механізм правового регулювання». Якщо механізм правового регулювання юридична категорія, яка показує як здійснюється правове регулювання, то правовий режим це змістовна характеристика певних нормативних засобів, які спрямовані на організацію певних відносин між людьми. Отже, правовий режим є специфічним механізмом правового регулювання, його особливий порядок направлений на конкретні види суб'єктів та об'єктів правовідносин. З огляду на це, поняття та зміст правового режиму земель, має не тільки теоретичне, але й практичне значення.

У загальнотеоретичній літературі під поняттям «юридичний режим» розуміють особливу цілісну систему правових засобів регулятивної дії, які характеризуються специфічними прийомами регулювання – особливим порядком виникнення та формування змісту прав та обов'язків, порядку їх здійснення та засобів їх реалізації. При цьому необхідно враховувати, що деякі правові режими визначені як комплексні, що підкреслює їх участь у конструюванні норм різних галузей права [55, С. 125].

Оскільки неможливо без аналізу поняття «правовий режим земель», розглянути особливості та ознаки правового режиму земель, які складають територію населеного пункту, охарактеризуємо це поняття більш детально.

Поняття «правовий режим земель» законодавчо не визначається і є категорією доктринальною.

Питання про правовий режим земель уперше було розглянуто І. І. Євтіхевим. Науковець вказав на різні не співпадаючі за своїм обсягом земельні режими для окремих категорій земель. При цьому під земельним режимом він розумів статус прав та обов'язків органів земельного управління стосовно певної категорії земель, тобто здійснення цими органами певних функцій (адміністративних, юрисдикційних, нормативних). Науковець підкреслював, що для земельного права характерний не спосіб правового регулювання (договірний чи

односторонній), не суб'єкт правовідносин, а той речовий об'єкт – земля, призначення якої є максимальне виробництво продуктів [7, С. 3].

У спеціальній юридичній літературі пропонуються різні визначення цього поняття [112, С. 120], [108, С. 14]. Правовий режим землі, як теоретичне поняття узагальнює правову характеристику землі, як об'єкта земельних відносин і містить вказівку на коло важливих правовідносин у сфері використання землі. Застосування вказаного терміну має важливе значення для правильного визначення порядку використання та охорони земельної ділянки.

Основними елементами поняття «правовий режим земель» є: право власності та інші права на землю, управління використанням та охороною земель, правова охорона земель та міри юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства. Тобто визначити правовий режим земель будь якої категорії, означає, по-перше, визначити поняття цих земель, як об'єкта земельних правовідносин, по-друге, визначити коло землекористувачів цими землями, установити їх права та обов'язки, по-третє, виявити порядок управління цими землями та вказати ті форми та міри відповідальності, які визначені законом для користувачів [112, С. 118].

Як підкреслює В. І. Андрейцев, на сьогоднішній день використання терміна «правовий режим земель» стало повсякденним, але питання, у чому полягає його значення та зміст залишається досить невизначеним у доктрині земельного права. Автори більшості праць, спеціально присвячених правовому режиму відповідних категорій земель, суті цього питання не торкалися, хоча зміст досліджень зводився, зрештою, до вивчення правового режиму земель. Вчений зазначає, що незважаючи на численні наукові доробки й науково - практичні коментарі, правовий режим землі як основного національного багатства практично не досліджений і це ретушує, існуючи проблеми [82, С. 15].

Розробка та визначення конкретних завдань правового режиму земель, свідчить про значення та актуальність правового

регулювання того чи іншого об'єкту земельних правовідносин у певний історичний момент, а також не дозволяє розглядати правовий режим земель як щось відірване від життя. Зазначені положення, крім того, мають суттєво впливати на обсяг прав та обов'язків землекористувачів із метою недопущення порушень земельного законодавства.

Деякі автори підкреслюють, що у визначенні поняття «правовий режим земель» можна виділити два етапи: радянський та сучасний (пострадянський, період формування) періоди. У радянський період у розвитку поняття «правовий режим земель», головним елементом правового режиму земель було право виключної державної власності на землю, на сьогодні головними елементами правового режиму земель виступають право власності та інші права на землю, управління та охорона за використання земель, обмеження та обтяження прав на землю [68, С. 180].

Враховуючи те, що землі населених пунктів використовуються, як територіальний базис, ми повністю погоджуємось з думкою І. О. Іконицької, що правовий режим земель, які використовуються, як операційний базис, істотно відрізняється від правового режиму земель, що використовуються, як засіб виробництва. У ньому менше норм про користування землею. Але землі, що використовуються, як операційний базис, різномірні і не утворюють єдиної категорії. У рамках виконання загальної функції вони можуть мати конкретні цільові призначення, що обумовлюють розходження в їхньому правовому режимі й розподілі їх на різні категорії» [94, С. 180].

Наприклад, у земельному законодавстві Російської Федерації, зазначено, що розподіл земель здійснюється за цільовим призначенням на категорії, відповідно до якого правовий режим земель визначається виходячи з їхньої приналежності до тієї або іншої категорії і дозволеного використання відповідно до зонування територій і вимог законодавства. Зонування територій, дозволене використання території, обмеження та обтяження прав на землю є засобами уточнення правового

режиму земель та на нашу думку, можуть виступати в якості другорядних елементів правового режиму земель.

Отже, найважливішим фактором, що впливає на правовий режим земель, є їх основне цільове призначення, що визначає використання земель для тих або інших форм виробничо-господарської діяльності. Функціонально землі можуть виступати в якості операційного (просторового) базису або виробничої сили в сільськогосподарському або лісгосподарському виробництві.

На нашу думку, найбільш чітко визначення правового режиму земель, надав російський вчений О. І. Красов, під правовим режимом земель, він розумів визначений у законодавстві зміст права власності, інших прав на земельні ділянки, управління використанням та охороною земель, засобів по охороні земель, що знаходить свій вираз у правах та обов'язках осіб, які використовують земельні ділянки, за допомогою встановлення основного цільового призначення, зонування та обмеження прав. Засобом уточнення та деталізації правового режиму кожної конкретної категорії земель є територіальне зонування, передбачене містобудівним законодавством, функціональне зонування на особливо охоронювальних природних територіях та екологічне зонування. Дозволене використання, яке визначається шляхом територіального зонування, є характерним стосовно земель у межах населених пунктів. Тому його неможна розглядати, як загальний принцип земельного законодавства.

О. П. Анісімов, досліджуючи теоретичні основи правового режиму земель поселень вказував, що правовий режим формується відповідно до основного цільового призначення земель відображає особливості, які характерні правовому регулюванню відносин з використання та охорони певної категорії земельного фонду в межах загальних принципів земельного права. Правовий режим земель поселень, автор розглядає як особливий порядок регулювання життєдіяльності в межах міських та сільських поселень, якій здійснюється за допомогою встановлення суб'єктами стимулів та обмежень у

сфері дозвільного використання та охорони земель, а також особливостей управління на певній території в порядку визначеному містобудівним, земельним, екологічним та іншим законодавством, а також нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування.

Як відмічає О. П. Анісімов, особливість правового режиму земель поселень відображається в сукупності у земельному, екологічному, містобудівному та іншому законодавстві умов та правил дозволеного використання, охорони обліку та моніторингу земель міських та сільських поселень, розповсюджуючись на поселення в цілому так і з урахуванням окремих територіальних зон. Порядок та використання земель окремих категорій визначається не кодифікованим актом, під яким розуміється Земельний кодекс, оскільки цей нормативний акт лише визначає загальні норми використання та охорони земель, правовий режим окремих категорій слід шукати в інших нормативних актах.

Хоча чинне земельне законодавство не виділяє ці землі в самостійну категорію, це не позбавляє можливості провести аналіз правового режиму земель населених пунктів та виокремити його загальні риси.

Аналізуючи вітчизняне законодавство, з наведеним висновком О. П. Анісімова можна погодитись, оскільки правовий режим категорій земель регламентовано іншими нормативними актами, наприклад, законами України: «Про використання земель оборони» [8]; «Про регулювання містобудівної діяльності» [28]; «Про транспорт» [31]; «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» [20]; «Про природно-заповідний фонд» [27] та іншими нормативними актами, при цьому в земельному законодавстві чітко не закріплено від яких критеріїв залежить встановлення правового режиму земель.

Правовий режим земель поселень визначається нормативно-правовими актами які мають різну юридичну силу та галузеву приналежність. Різноманітні групи суспільних відносин на території поселень регулюють норми

конституційного, земельного, цивільного, екологічного, муніципального, фінансового, містобудівного, адміністративного та інших галузей права. З огляду на це, О. П. Анісімов вказує на існування «субрежимів» в межах правового режиму земель поселень, які виділяються відповідно до таких критеріїв:

1. Територіальний критерій (диференційований правовий режим для земель розташованих в різних територіальних зонах);

2. Певний порядок набуття прав на земельні ділянки окремими громадянами;

3. Певні правові режими можуть встановлюватись для певних поселень у зв'язку з їх значимістю для оборони та безпеки, охорони навколишнього - природного середовища;

4. Встановлення обмежень на використання територій в певних зонах (зони охорони пам'ятників культури, водоохоронні зони, зони надзвичайної екологічної ситуації тощо).

Лісіна Н. Л. визначає правовий режим земель поселень, як встановлений нормами земельного та містобудівного законодавства порядок використання та охорони земель в межах населених пунктів, визначення прав та обов'язків суб'єктів прав на землю шляхом планування території, зонування та регулювання забудови для забезпечення сприятливого розвитку поселення [116, С. 48-49].

Вчена зазначає, що чітке визначення правового режиму тієї чи іншої категорії земель на доктринальному рівні, не створює передумови, для вдосконалення правового регулювання земельних відносин у населених пунктах. Оскільки при розробці нормативно-правових актів в сфері земельних відносин необхідно керуватись передусім специфікою використання земель, стосовно яких здійснюється правове регулювання. Зазначений автор розглядає правовий режим у 4-ох аспектах:

1. Правовий режим земель (загальний правовий режим);

2. Правовий режим певної категорії земель (особливий правовий режим);

3. Правовий режим видів земель певної категорії (специфічний правовий режим);

4. Правовий режим певної земельної ділянки чи її частини (конкретний правовий режим).

Вказані види правових режимів мають не тільки деяку спільність але й підпорядкованість.

Б. В. Єрофеев при розгляді правового режиму земель міст відмічав, що з юридичної точки зору правовий режим земель міст – це сукупність вимог, відбитих у правових нормах, які визначають цільове призначення земель міст та їх окремих видів, порядок управління та користування ними в умовах науково-технічного прогресу [79, С. 123].

Як зазначав Балезін В. П., право землекористування населених пунктів відрізняється від усіх інших видів користування земель єдиного державного фонду, воно є досить складним та багатоплановим. Це зумовлено тим, що землі населених пунктів по суті характеризуються єдиним цільовим призначенням, проте багатогранний характер їх використання в межах єдиного цільового призначення, встановлює особливості правового регулювання та специфіку використання, що є предметом дослідження у цьому розділі роботи [66, С. 35].

М. В. Шульга дав більш загальне визначення, на його думку для правового режиму земель населених пунктів є характерним, закріплений законодавством порядок поведінки суб'єктів стосовно землі, спрямований на забезпечення форм приналежності землі, її раціональне та ефективне використання, відновлення та охорону. Вчений також підкреслює, що складність поняття земель населених пунктів обумовлена багатоцільовим характером використання цих земель [169, С. 166-167].

Вітчизняні правознавці визначають правовий режим земель у межах населених пунктів (міст, селищ, сіл), як встановлений правовими нормами порядок, який визначає структуру та цільове призначення всіх земель, що становлять територію населеного пункту та окремих категорій у його межах, приналежність цих земель певним суб'єктам, розпорядження, управління та користування ними, охорону цих земель, права та обов'язки власників земельних ділянок та землекористувачів,

а також компетенцію місцевих органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в регулюванні земельних відносин. Наприклад, П. Ф. Кулинич та В. І. Семчик вважають, що правовий режим земель населених пунктів представляє собою особливу, цілісну систему правового регулювання земельних відносин, що виникають, здійснюються, змінюються, і припиняється у сфері належності, управління, використання і охорони земель населених пунктів, яка обумовлена їх цільовим призначенням і характеризується певними особливостями [148, С. 428-429].

Як відмічають вчені, стосовно земель в межах населених пунктів ці особливі ознаки визначені функціонуванням їх як територіальної бази для розміщення об'єктів містобудування та формування системи розселення країни. Таким чином цей правовий режим виражає не тільки все те загальне, спільне що притаманне правовому регулюванню використання і охороні всіх інших категорій, але й ті особливості, якими характеризується дана категорія земель і які функціонують у межах загального правового режиму.

Аналізуючи правовий режим земель, дисертант спирається на позицію, що основними елементами правового режиму є: право власності на землю та право землекористування (і відповідно права та обов'язки землевласників і землекористувачів), правова охорона земель, управління у сфері використання та охорони земель, відповідальність за порушення земельного законодавства. Досліджуючи специфіку правового режиму земель у межах населених пунктів, ми спираємось на визначення поняття цих земель, яке було наведено у попередньому розділі роботи.

Так, ми розглядаємо землі в межах населених пунктів - як земельні ділянки, розташовані в офіційно встановлених межах території населеного пункту (міст, селищ, сіл та приміських територіях), на які поширюється узагальнений правовий режим використання, визначений планом земельно-господарського устрою та містобудівною документацією населеного пункту відповідної категорії, та які підлягають використанню та

охороні з урахуванням задоволення містобудівних та інших функціональних потреб населеного пункту. Виходячи з вище викладених теоретичних положень та завдань цього розділу дослідження, необхідно зупинитись саме на класифікації особливостей правового режиму земель у межах населеного пункту.

Першою головною особливістю правового режиму земель у межах населених пунктів, яка умовно відмежовує їх від земель інших категорій, полягає в тому, що ці землі використовуються як територіальний базис для розміщення об'єктів містобудування, виробничих сил, ведення суспільного та іншого виробництва, а також є найважливішим природним засобом життєдіяльності населення відповідного населеного пункту. Така ознака впливає з ст. 5 Земельного кодексу України.

Друга особливість правового режиму земель у межах населених пунктів визначає наявність містобудівних вимог як до організації всієї території, так і окремих її частин, розширенням компетенції органів місцевого самоврядування у сфері використання та охорони земель, взаємозв'язком та підпорядкованістю правового режиму всіх земель у межах території населених пунктів правовому режиму земель житлової та громадської забудови, як домінуючому напрямку їх використання.

Третьою особливістю правового режиму зазначених земель слід вважати те, що їх обов'язковою складовою є землі які перебувають у комунальній власності. Територіальна громада населеного пункту є власником комунального майна, майнових прав, грошових коштів та земельних ділянок. Відповідно населений пункт (територіальна громада) є суб'єктом права власності та учасником правовідносин власності, пов'язаних із володінням, користуванням та розпорядженням об'єктами комунальної власності. Таким чином, специфіка функцій місцевого самоврядування у сфері земельних відносин полягає в тому, що у цих відносинах органи місцевого самоврядування беруть участь як землевласники та як органи наділені управлінськими повноваженнями.

Так відповідно до п. 12 Перехідних положень Земельного кодексу України до розмежування земель державної та комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями (крім земель, переданих у приватну власність в межах населених пунктів) здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів – відповідні органи виконавчої влади. Тобто, у цьому пункту перехідних положень визначено тимчасовий порядок здійснення функцій власника земель, які перебувають у власності держави, після завершення розмежування земель, розпорядження ними буде здійснюватися у порядку визначеному статтею 83 Земельного кодексу України. Відповідно міські та сільські поселення, здійснюючи розпорядження своєю земельною власністю, повинні вирішити декілька нагальних «технічних питань» а саме: відмежувати свої землі від земель інших адміністративно-територіальних одиниць; відмежувати свої землі від земель, що перебувають у державній власності; відмежувати свої землі від земель, що перебувають у приватній власності; забезпечити інвентаризацію усіх земель у межах населеного пункту; провести оцінку земель та організувати збір плати за землю [165, С. 82]. На конференції ООН – Хабітат у 1976 році особливо підкреслювалась необхідність публічної власності на землю, як важливого елементу місцевої політики самоврядування.

Наступна особливість правового режиму полягає в тому, що склад земель у межах населених пунктів є неоднорідним. Головні завдання щодо використання земель у межах населених пунктів полягають у розміщенні міст, селищ і сіл, належному забезпеченні їх подальшого функціонування та сталого розвитку, в цьому на нашу думку має полягати і зміст основного цільового призначення цих земель. Цьому підпорядковані правові режими всіх категорій земель, які знаходяться в межах населених пунктів та складають територію населених пунктів. Із загальної єдності основного цільового призначення у межах населених пунктів, яке пов'язане з несільськогосподарським використанням земель, випливає і певна взаємозумовленість у правових режимах її складових.

Якщо вважати кваліфікаційною ознакою розподілу земель їх основне цільове призначення, то тоді важко погодитись з тим, що категорія земель населених пунктів була виділена у відповідності з тим же принципом, що, наприклад, і землі сільськогосподарського призначення, лісгосподарського призначення і водного фонду та інші.

Проаналізоване у попередніх розділах роботи відповідне законодавство, вказує що раніше існувало положення, коли одна самостійна категорія входила до складу іншої самостійної і рівноправної категорії. Підкреслюючи складність поняття і звертаючи увагу на фактично подвійний правовий режим земель в межах населених пунктів, необхідно було відзначити різноплановий характер їх використання. На наш погляд, «входження» земельної ділянки у межі території населеного пункту, передбачає, що єдина мета її використання – розвиток населеного пункту, що обумовлює її функціональне використання.

Наступна особливість полягає в основному цільовому призначенні земель розташованих в межах населених пунктів.

Якщо виходити з того, що базовим критерієм поділу земель на категорії є їх основне цільове призначення, тоді зміст основного цільового призначення земель виступає головною особливістю правового режиму земель. Проте, як зазначає вчений О. П. Анісімов, навіть після закріплення принципу цільового призначення в земельному законодавстві, не відбулося повного виключення можливості віднесення земель одночасно до декількох категорій [60, С. 13]. Дана проблема підлягає вирішенню шляхом скорочення так званих «змішаних» правових режимів, керуючись принципом цільового використання земель.

Землі у межах населених пунктів за своїм використанням і цільовим призначенням, залежно від регіонів і природних умов мають різноманітне співвідношення. Тому, на наш погляд, саме землі у межах населених пунктів мають певну підпорядковану структуру цільового призначення земель у їх складі, що дозволяє найбільш повно відобразити зміст цього елементу

правового режиму земель саме на прикладі земель у межах населених пунктів.

Враховуючи це, цільове призначення земель у межах населених пунктів можна представити у такий спосіб:

А) Основне цільове призначення – використання земель у межах населених пунктів для розміщення об'єктів містобудування та комплексного розвитку території населеного пункту у відповідності з вимогами використання земель певної категорії.

Б) Спеціальне цільове призначення – визначається відповідно до функціонального та дозволеного виду використання кожної земельної ділянки в межах відповідної зони населеного пункту.

Ще одна особливість правового режиму полягає в тому, що використання земель у межах населених пунктів має плановий характер. Тобто, особливість правового режиму земель у межах населених пунктів полягає в тому, що серед функцій державного управління цими землями головне місце посідає функція планування та забудови.

Правові форми планування та забудови земель у межах населених пунктів закріплено містобудівним законодавством. Таким чином, використання земель у межах населеного пункту підпорядковується вимогам містобудівної документації. Такі вимоги встановлюються у генеральних планах населених пунктів або місцевих правилах забудови та враховуються при розробленні землеупорядної документації.

Наступна особливість правового режиму земель у межах населених пунктів, полягає у тому, що правовий режим земель визначається відповідно до зонування земель у межах населених пунктів.

Зонування земель у межах населених пунктів також виступає функцією управління з використання земельних ресурсів. На наш погляд, зонування виступає засобом уточнення правового режиму та визначення спеціального цільового призначення земельних ділянок.

При здійсненні зонування можуть встановлюватись різні види обмежень прав землекористувачів. Отже, ще одним

засобом визначення правового режиму є наявність обмежень та обтяжень земельної ділянки.

Функції обмежень прав на землю, які встановлюються в межах зон з особливими умовами землекористування, також відрізняються специфікою та виконують наступні функції: забезпечення раціонального використання земельних ділянок; забезпечення належних умов для експлуатації спеціальних об'єктів (в якості спеціальних виступають об'єкти культурної спадщини, об'єкти природно-заповідного фонду, курорти, електричні мережі тощо); забезпечення захисту населення від негативного впливу в наслідок функціонування об'єктів спеціального призначення [71, С. 37].

Відповідно до ст.113, 114 Земельного кодексу України, спеціальний правовий режим мають землі зон санітарної хорони, які створюються для санітарно-епідеміологічного захисту уражених екологічних чи рекреаційних об'єктів та санітарно-захисні зони, створення яких має на меті відокремлення території житлової забудови від екологічно небезпечних об'єктів.

Наприклад, особливість правового режиму земель оборони полягає у можливості встановлення заборонних зон. Заборонні зони – це території з особливим режимом землекористування, який визначається характером оборонного об'єкта, їх можуть встановлювати, як у межах земель, наданих для потреб оборони, так і за межами, тобто на суміжних земельних ділянках. Навколо військових та інших оборонних об'єктів створюються зони особливого режиму використання земель, правовий режим яких закріплено ст.115 Земельного кодексу України. Такий особливий правовий режим мають земельні ділянки закритих військових містечок, які розташовані на території певного населеного пункту [45].

Ще одним прикладом може бути спеціальний правовий режим земельних ділянок під об'єктами передачі електричної енергії. Вказані об'єкти можуть бути розміщені на земельних ділянках усіх категорій земель без зміни їх цільового призначення. Так для будівництва, розміщення та експлуатації

об'єктів передачі електричної або теплової енергії земельні ділянки всіх форм власності, за договором з власником чи користувачем земельної ділянки, можуть використовуватися також шляхом встановлення постійних або строкових земельних сервітутів без зміни цільового призначення цих земельних ділянок [20]. Для забезпечення надійної експлуатації вказаних об'єктів та безпеки населення і охорони навколишнього природного середовища встановлюються спеціальні зони об'єктів енергетики: санітарно-захисні зони атомних електростанцій, зони спостереження атомних електростанцій, охоронні зони об'єктів енергетики, санітарно-захисні зони об'єктів енергетики, охоронні зони магістральних теплових мереж. Земельні ділянки в межах спеціальних зон об'єктів енергетики не вилучаються (викупляються) у власників чи користувачів земельних ділянок, а використовуються з обмеженнями (крім випадків, коли встановлення спеціальних зон призводить до неможливості використання земельних ділянок за цільовим призначенням).

Таким чином, система заходів щодо дотримання правового режиму земель спеціальних зон об'єктів енергетики здійснюється відповідно до затверджених проектів будівництва та документації із землеустрою щодо організації і встановлення територій спеціальних зон з визначенням обмежень та обтяжень, сервітутів для власників і користувачів земельних ділянок і письмово укладеного договору земельного сервітуту.

Особливий правовий режим мають землі у межах окремих видів населених пунктів. Так, відповідно до Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», належать території, на яких виникло стале забруднення довкілля радіоактивними речовинами, що може призвести до опромінення населення на рівні понад 1 мЗв. (0,1 бер) у рік . Стаття 2 вказаного Закону за ступенем радіаційного забруднення поділяє радіоактивно забруднені території на чотири зони: зона відчуження, зона безумовного (обов'язкового) відселення, зона

гарантованого добровільного відселення, зона посиленого радіоекологічного контролю.

Перелік населених пунктів, віднесених до кожної з вище перелічених зон був затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 1994 року №600, проте дію вказаного нормативного акту було призупинено у зв'язку необхідністю уточнення переліку населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення. У межах таких населених пунктів існує спеціальний режим використання техногенне забруднених земель (ст. 170 Земельного кодексу встановлює вимоги щодо вилучення з обігу та консервації таких земель).

Останньою ознакою, яка характеризує особливості правового режиму земель в межах населених пунктів є наявність значних площ земель загального користування. Так, п. «а» ч.3 ст. 83 Земельного кодексу України та ст. 13 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» закріплює невичерпний перелік територій загального користування населеного пункту. Землі загального користування не закріплюються за певними суб'єктами та використовуються необмеженим колом осіб. Їх використання здійснюється на безоплатній основі та має на меті задоволення потреб жителів населеного пункту. Використання земель загального користування, окремо не врегульовано не врегульовано у складі жодної категорії земель (такі землі не мають основного цільового призначення). Як слушно зауважує А. І. Ріпенко, правовий режим таких земель фактично може «накладатись» на правовий режим певних категорій земель та їх різновидів. При визначенні правового режиму тієї чи іншої земельної ділянки в межах населеного пункту, слід керуватись встановленими законодавством приписами, що визначають правовий режим відповідної категорії земель, а також враховувати обмеження, пов'язані з особливостями режиму загального землекористування [143].

Враховуюче вищевикладене, на наш погляд до головних ознак які характеризують особливості правового режиму земель в межах населених пунктів слід віднести:

- переважно несільськогосподарське використання земель у межах населених пунктів в якості територіального базису для розміщення об'єктів містобудування та спеціальних об'єктів.

- наявність містобудівних вимог до організації використання всієї інфраструктури населеного пункту;

- знаходження більшої частини земель в межах населеного пункту, у комунальній власності;

- неоднорідність складу земель у межах населених пунктів, що проявляється у знаходженні на їх території, земель які належать до інших категорій у складі земельного фонду країни (накладання правових режимів категорій земель);

- особливість цільового призначення земель у межах населеного пункту (ця особливість проявляється у ієрархічній дворівневій структурі – основне цільове призначення земель та спеціальне цільове призначення земельних ділянок);

- плановий характер використання земельних ресурсів населеного пункту;

- зонування території населеного пункту;

- особливий охороні земель у межах населеного пункту (наявність обмежень та обтяжень у використанні земельних ділянок в межах населеного пункту).

- наявність значних площ земель загального користування;

Таким чином особливості правового режиму земель у межах населених пунктів полягають у закріпленні правовими нормами порядку використання всіх земель які складають територію населеного пункту, в якості просторово-територіального базису, з урахуванням основного та спеціального цільового призначення земельних ділянок яке встановлюється з вимогами містобудівної та іншої плануючої документації, в межах відповідної зони населеного пункту та визначає приналежність цих земель певним суб'єктам з особливостями управління та охорони.

3.2. Розмежування правового режиму земель різних категорій у межах населеного пункту

Вироблення показників віднесення населених пунктів до відповідної категорії повинно здійснюватися на базі єдиної методології та науково-обґрунтованих критеріях [54, С. 129]. Розподіл земель на категорії має на меті впорядкування їх використання за основним цільовим призначенням, що є передумовою їх раціонального використання.

У правовому аспекті раціональне використання земель у межах населених пунктах, означає розробку юридичних норм, спрямованих на регулювання бажаного для суспільства розвитку земельних відносин у поселеннях, ефективне використання земельних ресурсів шляхом планування та забудови, що визначається науково-технічним прогресом у містобудуванні.

Особлива складність при формулюванні поняття раціональне використання земель у межах населених пунктів, полягає в тому, що до складу цих земель входить декілька різних по правовому режиму видів земель. Проте, не дивлячись на неоднозначний склад цих земель, їх використання підпорядковується головній меті – раціональному використанню землі з метою розвитку населеного пункту. Вказана мета конкретизується в правових режимах окремих категорій земель, які входять до складу земель населеного пункту. Для виявлення суті раціонального використання земель необхідно розкрити зміст найбільш ефективного використання окремих видів земель у межах населених пунктів.

У попередніх розділах роботи ми зазначали, що кожна категорія земель, припускає існування в її межах видів земель, які деталізують цільове використання земель певної категорії земель. Правильне вирішення питання про співвідношення земель окремих категорій та видів земель в межах населеного пункту дозволить виявити детальну специфіку правового режиму земель у межах населених пунктів.

Можливість віднесення земель до декількох категорій була предметом дискусій вчених у галузі земельного права. Аналізуючи подвійний режим земель у СРСР, зайнятих колгоспними лісами (вони перебували в складі земель сільськогосподарського призначення і в той же час відносились до земель лісового фонду), А. М. Турубінер називав його «змішаним правовим режимом земель» і зауважував, що в одних випадках на ці землі поширюється правовий режим одних земель, а в інших випадках – правовий режим інших земель» [164, С. 163]. О. М. Абаніна дотримувалася аналогічної думки, «землі державного лісового фонду є і на сільськогосподарських масивах колгоспів, радгоспів, і на міських землях, де ліси мають підсобне значення: на них поширюються норми не тільки лісового, а й сільськогосподарського законодавства» [53, С. 47].

О. І. Крассов, вказуючи на невизначеність правового режиму деяких категорій і видів земель, справедливо відзначає, що в таких випадках має місце «накладання» правового режиму, на прикладі земель рекреаційного призначення на правовий режим інших категорій земель [113, С. 88].

Змішування або накладання правових режимів земель суперечить земельно-правовому принципу цільового використання земель, відповідно до якого земельна ділянка повинна відноситись тільки до однієї категорії земель за основним цільовим призначенням. Оскільки в даному випадку, в межах основного цільового призначення можуть бути декілька спеціальних. Навіть після закріплення цього принципу в земельному законодавстві не відбулося повного виключення можливості віднесення земель одночасно до декількох категорій.

Доречно привести висловлювання С. О. Боголюбова про те, що на землях, віднесених до декількох категорій, діють всі правила й обмеження, установлені для відповідних категорій земель [69, С. 104]. Погоджуємось з позицією М. В. Шульги, який зазначає, що правовий режим земель залежить від питомої ваги юридично значимих елементів, що складають його основу.

При цьому визначальним для правового режиму є основне цільове призначення землі. Тому не може існувати одночасно і в однаковій мірі той і інший правовий режим стосовно однієї і тієї ж земельної ділянки.

Хоча певну суперечність з цього приводу мають положення ч. 5 ст. 20 Земельного кодексу України, яке вказує на спеціальний правовий режим земельних ділянок, який визначається власником або користувачем самотійно в межах вимог встановлених для цієї категорії земель з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою.

На земельну ділянку повинен розповсюджуватися повністю або переважно який-небудь один правовий режим, хоча не виключається, звісно, розповсюдження на дану ділянку окремих елементів іншого правового режиму. Домінуючим же повинен бути саме той режим, в основі якого – головне цільове призначення земельної ділянки [169, С. 114-118].

Варто підтримати думку авторів, які аргументують необхідність скорочення так званих «змішаних» правових режимів, керуючись принципом цільового використання земель [27, С. 2-8; 116, С. 286]. Однак у зв'язку з тим, що земельне законодавство перебуває на перехідній стадії його реалізації, колізії правового режиму земель є неминучими.

У спеціальній літературі існує думка, про те що усталене розуміння поняття «цільового призначення земельної ділянки» в межах населеного пункту має бути поступово трансформовано, а згодом, мабуть загалом виключене з земельного, природноресурсового, природоохоронного та містобудівного законодавства, воно має уособлювати допустимі напрямки функціонального використання всіх земельних ділянок в дозволенних для певної містобудівної зони «юридичних межах», що визначаються на підставі містобудівної документації у місцевих правилах забудови.

Як відмічають російські вчені, правильне вирішення питання про співвідношення правових режимів земель різних категорій, дозволить точніше дослідити специфіку земель поселень, як самотійної категорії, що в свою чергу дозволить впорядкувати

використання земель поселень, забезпечити встановлення більш чіткого правового режиму складових частин земель поселень, раціональне містобудування та використання цих земель в цілому. Крім того, стаття 53 Закону України «Про землеустрій» [19] фактично вказує на існування загального правового режиму земель населених пунктів, оскільки проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів складаються на основі затверджених у встановленому законодавством порядку генеральних планів населених пунктів.

Чинне земельне законодавство не регулює співвідношення між режимами різних категорій земель, крім випадків оподаткування земельних ділянок земельним податком.

І 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 населених пунктів (земель житлової та громадської забудови) та земель водного фонду [122, С. 173].

В. Д. Сидор пропонує для виявлення специфіки земельних відносин і подальшому вдосконаленню земельного законодавства, поділ правового режиму земель на такі види, як: загальний правовий режим (правовий режим земельного фонду, земель України); спеціальний правовий режим (правовий режим категорії земель); специфічний правовий режим (правовий режим виду земель певної категорії [149, С. 30].

Так, наприклад вчені пропонують, для усунення дублювання правового режиму земель рекреаційного призначення та правового режиму земель інших категорій необхідно визначити, до якої категорії земель доцільно відносити кожний з видів земель рекреаційного призначення. При вирішенні питання про віднесення земель рекреаційного призначення до тієї або іншої категорії земель необхідно використовувати екосистемний підхід [129, С. 50].

Визначення земель рекреаційного призначення, наведене у ст. 50 Земельного кодексу, є недосконалим, адже використовуватись

для організації відпочинку населення, туризму і проведення спортивних заходів можуть землі будь-якої категорії, що, проте, не означає їх належність до земель рекреаційного призначення. Так, землі сільськогосподарського призначення можуть використовуватися для організації сільського туризму; на землях житлової та громадської забудови можуть розміщуватися стадіони, спортивні комплекси, лунапарки, театри, музеї та інші рекреаційні об'єкти; землі природно-заповідного фонду і землі оздоровчого призначення можуть використовуватися в рекреаційних цілях.

Землі історико-культурного призначення можуть використовуватися для туристичних потреб. Землі лісогосподарського призначення також можуть використовуватися для рекреаційних потреб: ст. 39 Лісового кодексу України у редакції від 8 лютого 2006 року передбачає таку категорію лісів як рекреаційно-оздоровчі ліси, що виконують переважно рекреаційні, санітарні, гігієнічні та оздоровчі функції, а ст. 74 Лісового кодексу регулює використання лісів для рекреаційних потреб; частина четверта ст. 59 Земельного кодексу і ст. 64 Водного кодексу України від 6 червня 1995 року передбачають використання земель водного фонду для рекреації тощо.

З метою запобігання масовим проявам зміни цільового призначення і забудови окремих земельних ділянок рекреаційного призначення незалежно від форми власності в містах та інших населених пунктах (зелених зон, зелених насаджень, об'єктів фізичної культури і спорту), що призводить до погіршення санітарно-гігієнічних, рекреаційних та спортивно-оздоровчих умов життя громадян, а також фізичного і естетичного виховання дітей та молоді, введено мораторій строком на п'ять років на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення незалежно від форми власності в містах та інших населених пунктах, а саме: земельних ділянок зелених зон і зелених насаджень земельних ділянок об'єктів фізичної культури і спорту [23].

У певних випадках розв'язати колізії правового режиму земель певних категорій можна, шляхом аналізу відповідного законодавства. Так, відповідне функціональне зонування національних природних парків породжує юридичну проблему у вигляді необхідності розмежування правових режимів земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення і земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення. Так, проблему розмежування земель природно-заповідного фонду і оздоровчого призначення можна розв'язати доволі просто: землі оздоровчого призначення передбачають особливий порядок переведення земель до цієї категорії, врегульований законодавством про курорти. Якщо зазначений порядок не дотриманий, – то не може йти мови про землі оздоровчого призначення.

Подібним чином співвідношення ст. 43 і 53 Земельного кодексу дозволяє зробити висновок про те, що якщо в межах національного природного парку буде виявлений об'єкт історико-культурної спадщини, то земельна ділянка під таким об'єктом підлягає переведенню до категорії земель історико-культурного призначення, тому що у цьому разі спеціальною нормою буде ст. 53. З внесенням змін до чинного законодавства, землі природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, а також землі територій та об'єктів, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, господарську цінність і є відповідно до статті 6 Закону України «Про природно-заповідний фонд» об'єктами комплексної охорони, належать до земель природоохоронного та історико-культурного призначення [9]. Тобто, такі землі, фактично, мають подвійний правовий режим.

Землі морського транспорту та землі водного фонду розташовані в межах населеного пункту частково мають однаковий склад і в той же час відносяться до різних категорій земель. З цього приводу колізія пов'язана з розмежуванням складу та цільовим (функціональним) використанням земель водного фонду та морського транспорту, у зв'язку з чим виникає проблема порядку набуття прав на такі землі та особливим

правовим режимом їх використання. Така ситуація є наслідком відсутності належного правового регулювання щодо використання земель морського транспорту, що виключає можливість здійснення будь-якого контролю за використанням та охороною таких земель [152, С. 12].

О. П. Анісімов вказує, що створення в межах міського та сільського поселення об'єктів особливо охоронювальних територій, передбачає створення для них певного еколого-правового режиму, який поєднує в собі екологічні, земельні та містобудівні характеристики. Загальний зміст такого режиму передбачає встановлення обмежень щодо забудови, обмежень у використанні земельних ділянок (передбачене екологічним законодавством), встановлення особливості набуття прав на такі земельні ділянки, особливості їх охоронювальних зон [59, С. 310].

Вирішуючи питання пов'язані з розмежуванням складу та цільовим (функціональним) використанням земель водного фонду та морського транспорту, слід звернути увагу на механізм функціонального зонування відповідних територій визначеного містобудівною документацією. Враховуючи існування механізму функціонального зонування територій у чинному земельному законодавстві буде за доцільним відмова від жорсткого адміністративного механізму поділу земель на певну кількість категорій з особливим правовим режимом їх використання. Застосовуючи такий підхід, наприклад, земельні ділянки в межах морського порту можуть відноситись до земель промисловості, транспорту, оборони та інших категорій земель з дозвільним використанням для розміщення морського порту.

Цікавим є досвід Російської Федерації щодо проблеми подвійної (потрійної тощо) належності земельних ділянок до різних категорій. На наш погляд, у сусідній державі був обраний не найкращий варіант вирішення проблеми – законодавча фіксація правила, за яким одна земельна ділянка може належати лише до однієї категорії земель. Крім того у російському законодавстві критерієм встановлення земель населених пунктів є їх відмежування від інших категорій межею поселення. Це

призводило до того, що, наприклад, землі природно-заповідного фонду в межах населених пунктів використовуються відповідно до режиму земель особливо охоронюваних територій та об'єктів, але не відносяться до цієї категорії земель. Ми вважаємо, що такий підхід взагалі нівелює правове значення віднесення земель до певних категорій. Поділ земель на категорії має значення лише тоді, коли віднесення земельної ділянки до певної категорії «автоматично» означає поширення на неї визначеного правового режиму. Якщо ж цього не відбувається, поділ земель на категорії перетворюється на самоціль і практичної доцільності не має.

Як вказує більшість науковців, оскільки в межах населених пунктів розташовані земельні ділянки різних категорій земель, то встановлення у законодавчому порядку складу цих земель, критеріїв їх відмежування та територіальних меж буде сприяти додержанню правового режиму їх використання за цільовим призначенням. Єдине основне цільове призначення загальне для усіх складових земель населених пунктів, потребує встановлення для них певного правового режиму. Тому, можна казати як про правовий режим земель населених пунктів в цілому, так і про правовий режим окремих видів земель в межах населеного пункту.

У російській науці земельного права існує точка зору, що землі населених пунктів виділяються в самостійну категорію в залежності від функціонального, а не цільового призначення, оскільки в їх складі є землі запасу які використовуються у різноманітних цілях [112, С. 126]. Певною мірою, з такою думкою погодитись можна, але використання земель запасу у подальшому (з моменту визначення їх цільового призначення) теж буде підпорядковуватись основному цільовому призначенню земель в межах населеного пункту.

Враховуючи вищенаведене, на нашу думку, не існує ієрархічної підпорядкованості однієї категорії земель над іншою, у законодавстві лише встановлюється пріоритет використання та охорони особливо цінних земель (пріоритетність використання земель сільськогосподарського

призначення, природно-заповідного та іншого природоохоронного значення, тощо).

Таким чином, встановлення пріоритетності одних категорій земель над іншими може виступати засобом вирішення колізій між правовими режимами категорій земель у разі їх виникнення, на що звертає увагу А. М. Мірошніченко [120, С. 114].

Зонування територій населених пунктів, яке здійснюється з метою впорядкування правового режиму земель, не вирішує проблему існування «подвійного» правового режиму земель населених пунктів оскільки, зони фактично мають правовий режим аналогічний правовому режиму земель відповідних категорій, хоча і виконують дещо інші функції та слугують засобом забезпечення розвитку населеного пункту. Проте, як відмічають фахівці, сучасна практика зонування передбачає використання двох основних інструментів, обидва з яких в Україні наразі відсутні. Перший інструмент вимагає суттєвих фінансових витрат для розробки та підтримки сучасної системи зберігання інформації з використання сучасних технологій, таких, як, наприклад, цифрове складання мап. Другий це використання досвідчених містобудівельників для управління згаданою системою. Ця ситуація має братись до уваги при розробці закону про зонування територій, тобто обов'язки, що покладатимуться на муніципалітети, повинні визначатися з розуміння того факту, що найближчим часом Україна ні матиме ані коштів для встановлення високоякісної системи зонування, ані спеціалістів, які б могли з нею управляти.

Таким чином у законодавстві склалася ситуація коли цільове призначення земельних ділянок, розташованих у межах населених пунктів формується відповідно до функціонального призначення певних зон та основного цільового призначення тієї категорії земель, до якої вона відноситься. Така ситуація призводить до численних правопорушень земельного законодавства, адже чітко визначити цільове призначення у випадках конкуренції двох та більше правових режимів, практично неможливо.

Враховуючи це, деякі автори пропонують законодавчо закріпити чотириохривневу ієрархічну систему класифікації цільового призначення земель: категорія земель, група земель, вид земель, цільове призначення. Це пов'язано з тим, що однією із головних задач поділу земель на окремі цільові призначення є забезпечення принципу вичерпності та всеосяжності класифікації щодо визначення усіх можливих способів використання земель, цільове призначення земельних ділянок виділяється в межах виду земель і характеризує безпосередній спосіб використання (експлуатації) земельної ділянки [117, С. 45]. На наш погляд, запропоновані науковцями шляхи вирішення вказаної проблематики можуть бути застосовані, лише при наявності належним чином систематизованого та кодифікованого земельного та містобудівного законодавства, яке на сьогодні відсутнє. Доречно нагадати, що відповідно до ст. 84 Земельного кодексу УРСР (1970 р.), землі міст, придатні для найбільш багатопланового використання, поділялися на п'ять груп. Законодавче визначення правового статусу тієї чи іншої групи земель сприяло дотриманню відповідних правових режимів їх використання за цільовим призначенням і забезпеченню правових вимог, запропонованих для їх охорони [131, С. 17].

В контексті викладеного, ми погоджуємося з думкою Носіка В. В. та Мірошніченка А. М. про те, що зміна форм і методів регулювання земельних відносин в сучасних умовах не означає повної відмови від поділу земель на відповідні категорії. Класифікація земель на категорії може бути прийнятною для ведення державного земельного кадастру і створення необхідної земельно-інформаційної системи, в якій може бути не сім чи дев'ять категорій, а значно більше, тому ми вважаємо, що у випадку прийняття вказаного закону значення категорій має бути зменшене, оскільки зонування фактично є альтернативою поділу земель на категорії. Таким чином, в основу кодифікації земельного законодавства повинне бути покладене таке принципове положення, як відхід від традиційного для радянського земельного права «тотального»

поділу земель на категорії і підвищення, натомість, ролі планування територій [120, С. 125; 122, С. 174-176].

Аналіз чинного земельного законодавства не дозволяє вести мову про виокремлення самостійної категорії земель – землі населених пунктів, оскільки у даному випадку така категорія маючи основне цільове призначення – для забезпечення комплексного розвитку та функціонального використання території населеного пункту, фактично «поглинатиме» усі існуючі категорії земель. Тому, на наш погляд, вирішення цього складного завдання можливо застосовуючи принцип «цільового зонування» у використанні земельних ділянок в межах населених пунктів.

Особливість застосування такого підходу обумовлена тим, що в даному випадку слід відмовитись від законодавчо закріпленого поділу земель на категорії, закріпивши лише загальні вимоги щодо використання окремих видів земель виділених за їх функціональним використанням. Таких категорій земель буде не дев'ять, а значно більше (землі загального користування, землі мисливських угідь, землі в зонах з особливими умовами використання, тощо).

Для впровадження такого принципу важливе значення має закріплення у законодавстві принципу використання земель за їх цільовим призначенням, в якості базового принципу земельного законодавства (визначених статтею 5 Земельного кодексу України), що, на нашу думку, дозволить сформувати особливість правового режиму земельних ділянок різних категорій у складі населеного пункту та уникнути так званих «змішаних» правових режимів у кожній зоні.

В. І. Андрейцев розглядаючи проблеми кодифікації земельного законодавства, вказував на необхідність прийняття Кодексу законів про землю, який має стати основою подальшої кодифікації земельного законодавства, визнання пріоритетності його норм щодо визначення правових режимів земель різних категорій, особливо населених пунктів, лісового, водного, природно-заповідного фонду, та тих, що регламентують використання, відтворення та охорону природних ресурсів, що

створюють із землею органічну екосистему та правовий режим яких залежить від земельно-правового регулювання в Україні [56, С. 434].

Принцип цільового призначення земель, не закріплено серед переліку принципів земельного законодавства визначених статтею 5 Земельного Кодексу України. Як визначають російські вчені, недостатньо пильна увага до формулювання в екологічному законодавстві принципів призводить до характеристики його як незрілого, недостатньо глибокого та знижує можливості застосування принципів як «вищого права» [53, С. 55]. Вказана теза підтверджується думкою В. І. Семчика про те що принципи земельного права реалізуються шляхом відтворення загальноправових засад у земельному законодавстві, пронизують його систему і вдосконалюються з його розвитком [83, С. 26]. В.В. Книш характеризує принципи земельного права через наявність певних регулятивних ознак, до яких належить нормативно-регулятивний характер регулювання земельних відносин, що проявляється в регулюванні цих відносин з вищих позицій у порівнянні з нормами земельного права. Вчений вірно підкреслює, що досліджуючи принципи, наука земельного права водночас виявляє шляхи вдосконалення правового регулювання земельних відносин [103, С. 59; С. 77].

За своєю суттю саме принципи земельного законодавства, виступають основою правового регулювання земельних відносин та витворюють його суть, оскільки під деякими принципами розуміють і ціль правового регулювання. Принципи знаходять свій вираз в нормах земельного права та повинні визначити тенденції її утворення. Н. А. Шингель визначив принципи земельного права як основоположні правові ідеї, керівні положення у зв'язку з якими регулюються земельні правовідносини [167, С. 55].

Тому, ми цілком погоджуємось з думкою російських вчених, що вказаний принцип являє собою один з основних інструментів у механізмі правового регулювання земельних відносин та державного управління земельним фондом [121, С. 24]. Крім того, аналіз земельного законодавства країн СНД показує, що

майже у кожній країні використання земель за цільовим призначенням закріплено, як принцип земельного законодавства [91; 92].

Дефініція норм у земельному праві не тільки забезпечує єдність розуміння термінів, які відображені в інших нормах, але й дає основу для конструювання норм, які безпосередньо виконують регулятивні функції.

Сама по собі дефінітивна норма не створює правило поведінки, але створює базу для подальшої поведінки. Якщо регулятивні норми, які діють на підставі конкретної дефінітивної норми не дають відповідного ефекту, то сама дефінітивна норма не є достатньо ефективною та вимагає вдосконалення. Як зазначає І. О. Іконичка, в системі земельно-правових норм ми спостерігаємо певну ієрархію їх цілей, коли конкретні цілі одних норм підпорядковані цілям інших норм, та у кінцевому варіанті (замикаються) на основних безпосередніх цілях правового регулювання земельних відносин. При визначенні ефективності дефінітивної норми важливим є ретельний аналіз всіх взаємозв'язків та взаємозалежності між дефінітивною нормою та результатом дії відповідних регулятивних норм. Коли такий результат обумовлено дефінітивною нормою можна визначити його ефективність. Для визначення ефективності дії правових норм в першу чергу необхідно виявити мету, на яку спрямована відповідна правова норма. В системі земельно-правових норм ми спостерігаємо певну ієрархію їх цілей, коли конкретні цілі одних норм підпорядковані цілям інших норм і насамкінець замикаються на основних безпосередніх цілях правового регулювання земельних відносин [94, С. 36].

Другою важливою передумовою запровадження вказаного принципу є відхід від традиційного поділу земель на категорії, тобто спеціальне цільове призначення земельних ділянок у межах населених пунктів має визначатись за допомогою офіційно затвердженого плану зонування території, місцевих правил забудови та проєктів землеустрою з урахуванням комплексного розвитку території. Вказаний план, на нашу

думку, має повністю узгоджуватись з містобудівним та земельним законодавством. Таким чином, необхідно уникнути так званого подвійного землевпорядного та містобудівного планування (зонування) у використанні територій. Вказаний нами підхід має ґрунтуватись на видах і параметрах дозволеного використання земель та їх охорони. Так, якщо містобудівним законодавством закріплено дозволений вид діяльності в межах певної зони, це обумовлює функціональне використання земельної ділянки в межах цієї зони, що у сукупності складає спеціальне цільове призначення земельної ділянки, яка і має свій специфічний правовий режим.

Запровадження вказаного підходу неможливе без внесення відповідних змін у законодавство такого характеру:

- закріплення принципу цільового призначення земель в ст. 5 Земельного кодексу України;

- в якості дефініції у земельному законодавстві, необхідно закріпити положення, згідно з яким, використання земель в межах населених пунктів здійснюється відповідно до затвердженого плану зонування територій, місцевих правил забудови та схем землеустрою в межах населених пунктів, в яких визначаються вимоги щодо спеціального цільового призначення кожної земельної ділянки в межах такої зони, згідно з існуючими законодавчими вимогами до певного виду земель. Вказане положення можна проілюструвати наступним чином функціональне використання (землі житлової забудови) → спеціальне цільове призначення (для розміщення житлового будинку) ↔ дозволене використання (для будівництва зблокованого житлового будинку).

Таким чином, принцип цільового призначення земельних ділянок нами розглядається, як законодавча вимога щодо раціонального використання й охорони земельних ділянок. Принцип цільового призначення земельних ділянок забезпечується за умов функціонального використання з дотриманням вимог дозволеного використання земельної ділянки.

Ми погоджуємось з думкою А. І. Ріпенка, у тій частині, що поняття земель у межах населених пунктів як складної системи,

елементами якої є землі всіх категорій, надання (передача) та використання яких підкорені містобудівному плануванню, зонуванню у правилах забудови та положенням правил благоустрою територій населених пунктів; поняття та призначення зонування територій населених пунктів, що обумовлює визначення (уточнення) правового режиму земельних ділянок у їх межах. Науковець пропонує прийняття закону «Про використання та охорону земель у межах населених пунктів» та внесення змін до ч. 3 статті 18 Земельного кодексу України наступного змісту «Особливості правового режиму земель відповідних категорій, розташованих у межах сіл, селищ і міст, визначаються законом» [142, С. 15-16], О. П. Анісімов вказує, що з огляду на міжгалузевий характер правового регулювання земельних відносин у межах населених пунктів, існування ряду прогалин, а також багаточисленні колізії в нормативно-правових актах, передбачає необхідність розробки та прийняття закону «Про правовий режим земель поселень» [59, С. 339].

Вказані пропозиції викликають низку дискусійних положень. Так, на нашу такий підхід, при якому необхідно деталізувати правове регулювання певного виду земельних правовідносин, приймаючи окремий нормативний акт, нівелює кодифікаційну функцію Земельного кодексу.

Кодифікація спрямована на вирішення фундаментального технічного завдання, яке пояснюється кризою джерел права. У такому випадку виникає необхідність кодифікації нормативного матеріалу. Вказане завдання полягає у в тому, щоб забезпечити більшу правову визначеність, тобто будь яка кодифікація безпосередньо направлена на досягнення юридико-технічної мети раціоналізації права [98, С. 214-215]. У випадку якщо кодекс передбачає прийняття нормативно-правових актів, які за своїм задумом, повинні регламентувати та деталізувати правовідносини у тій чи іншій сфері, ми маємо справу з «безперервною кодифікацією права», що тільки шкодить раціональності самої кодифікації.

Як зазначає О. М. Пащенко, перенасичення земельного кодексу нормами відсильного характеру, можна віднести до його «хвороб», такі положення надалі будуть ускладнювати застосування земельно-правових норм й істотно знижуватимуть ефективність їх регулюючої сили [130, С. 139].

Кодекс повинен регулювати усі земельні правовідносини, які виникають у процесі використання, відновлення та охорони будь-яких категорій земель. Як слушно зауважив професор В. І. Андрейцев, те, що норми із земельно-правовим змістом «розтягуються» по різних кодексах, законах та підзаконних нормативно-правових актах, є свідченням дуже низької юридичної техніки нормотворчої діяльності. А це створює відчутні перешкоди на шляху розуміння, усвідомлення та ефективного застосування Земельного кодексу [58, С. 60].

Таким чином, Земельний кодекс України має закріплювати лише найважливіші дефінітивні положення земельного законодавства, які і є цілями правового регулювання земельних відносин.

Щодо запропонованого нами підходу, правове регулювання цільового призначення земель в межах населених пунктів, має відбуватись шляхом закріплення наведених нами вище положень, які виступають в якості таких дефінітивних положень, а подальша кодифікація законодавства у цьому напрямі має відбуватись шляхом деталізації його окремих положень. Так, виходячи з контексту нашого дослідження, деталізація запропонованої нами моделі спеціального цільового використання земельних ділянок, наприклад, може відбуватись шляхом прийняття класифікатора спеціального цільового призначення земельних ділянок з дозвільними умовами їх використання.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного монографічного дослідження, на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення численних наукових праць, авторами сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання цільового використання земель у межах населених пунктів України.

До основних результатів, одержаних внаслідок проведеного дослідження, віднесено:

1. Процес розвитку земельного законодавства про правовий режим земель населених пунктів поділено на п'ять періодів: *Перший період* – 1917 р. в земельному законодавстві Росії та України відбулися докорінні зміни. *Другий період* кодифікації земельного законодавства пов'язаний з прийняттям 15 грудня 1928 року «Загальних засад землекористування і землевпорядження». *Третій період починається* з 8 липня 1970 року, у зв'язку з прийняттям нового Земельного кодексу УРСР. *Четвертий період бере початок з 1990 року* - «В Основах законодавства СРСР та союзних республік про землю» проведено розподіл земель за їх цільовим призначенням. *П'ятий період починається* з 25 жовтня 2001 року у зв'язку з прийняттям нового Земельного Кодексу України (набрав чинності з 1 січня 2002 року).

2. Розглянуто роботи відомих радянських вчених у галузі земельного та екологічного права Г.О. Аксеньонка, В. П. Балезіна, Б. В. Єрофеева, О. М. Турубінера та інших науковців та встановлено, що характерним є те, що питання благоустрою міських та сільських територій і використання окремих земельних ділянок для цих потреб розглядалися ними досить побічно, у складі «масиву» проблемних питань правового режиму використання та охорони єдиного державного земельного фонду, зокрема, земель населених пунктів, їх видів та груп.

3. Аналізуючи чинне земельне законодавство України встановлено спільні ознаки, які об'єднують земельні ділянки

розташовані у межах населених пунктів, до яких слід віднести: місце розташування (в законодавчо визначених межах населених пунктів) та функціональне використання (використання таких земель підпорядковано головній меті - містобудування та розвиток населеного пункту).

Сформульовано, що землі у межах населених пунктів, можна розглядати як земельні ділянки розташовані в офіційно встановлених межах території населеного пункту (міст, селищ, сіл та приміських територіях), на які поширюється узагальнений правовий режим використання, визначений планом земельно-господарського устрою та містобудівною документацією населеного пункту відповідної категорії, та які підлягають використанню та охороні з урахуванням задоволення містобудівних та інших функціональних потреб населеного пункту.

Доведено, що до складу земель у межах населених пунктів можна віднести такі земельні ділянки: 1) житлової та громадської забудови, зайняті жилими, культурно - побутовими, адміністративними, культовими та іншими спорудами, будівлями; 2) територій садівничих товариств та дачної забудови (садиби, які знаходяться в межах населеного пункту); 3) землі загального користування, зайняті майданами, вулицями, дорогами, переїздами, набережними парками, лісопарками, міськими лісами (земельні ділянки зайняті міськими лісами не входять в склад лісгосподарського призначення, вони призначені для відпочинку населення, проведення культурно-оздоровчих і спортивних заходів) скверами, бульварами, водоймищами, пляжами, та іншими об'єктами та призначені для задоволення громадських потреб населення; 4) промисловості (в тому числі зайняті промисловими, комунально-складськими та іншими виробничими об'єктами), транспорту, зв'язку, інженерних комунікацій (зайняті будівлями та спорудами, залізничного, автомобільного, річкового, морського, повітряного та трубопровідного транспорту, магістралями інженерної інфраструктури і зв'язку) оборони; 5) особливо охоронних територій і об'єктів природно-заповідного,

природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого та історико-культурного призначення, зайняті пам'ятками природи, природними парками, національними парками і дендрологічними парками, ботанічними садами, лісами, що використовуються для організованого відпочинку населення і туризму, і також землі із джерелами, що володіють природними лікувальними властивостями і землі, на яких розташовані пам'ятники історії і культури, музеї – заповідники, музеї садиби; 6) водогосподарського використання (водних об'єктів, зайнятих поверхневими водо потоками, замкнутими водоймами, поверхневими водоймами, акваторіями, водоохоронними зонами, гідротехнічними та іншими водогосподарськими спорудами); 7) сільськогосподарського використання, зайняті сільськогосподарськими угіддями, а також будівлями і спорудами, що обслуговують потреби сільськогосподарського виробництва та інші; 8) лісогосподарського призначення.

4. Головним критерієм поділу земель на категорії є основне цільове призначення, яке можна охарактеризувати, як порядок та умови експлуатації сукупності однорідних земельних ділянок в залежності від економічного та природного значення для відповідних цілей, віднесення яких до певної категорії, здійснюється на підставі рішень органів державної влади та місцевого самоврядування.

Земельне законодавство закріплює певну структуру цільового використання земель, яка складається з чотирьох елементів:

основне цільове призначення земель - це порядок та умови експлуатації сукупності однорідних земельних ділянок в залежності від економічного та природного значення для відповідних цілей, віднесення яких до певної категорії, здійснюється на підставі рішень органів державної влади та місцевого самоврядування;

спеціальне цільове призначення земельної ділянки - це використання земельної ділянки за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку;

функціональне використання земельної ділянки - це використання земельної ділянки за цільовим призначенням у залежності від призначення об'єктів, які на ній розташовані, або мають бути розташовані виду діяльності, що на ній здійснюється, або має здійснюватися;

дозволене (допустиме) використання земельної ділянки – це санкціоноване використання земельної ділянки з урахуванням спеціального цільового призначення та функціонального використання, в залежності від встановлених обмежень та обтяжень, яке визначається на підставі зонування (сільськогосподарського районування) земель, містобудівної та землепорядної документації.

5. Інститут планування використання земель у межах населених пунктів можна охарактеризувати, як діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, що полягає у розробці та реалізації перспективних програм (схем), прийняття на їх основі відповідних рішень з приводу використання та охорони земельних ресурсів території населеного пункту.

Зонування земель у межах населеного пункту – це поділ території населеного пункту у відповідності з регіональними та місцевими правилами забудови населеного пункту на певні функціональні зони, з метою встановлення у них обмежень у використанні земель, визначення мінімальних розмірів земельних ділянок, регламентації типів будівель і споруд, які дозволяється будувати в межах цих зон, шляхом встановлення спеціального цільового призначення та дозволеного використання земельних ділянок кожної функціональної зони.

Особливістю використання територій населеного пункту, є їх подвійний характер використання - містобудівний та землепорядний, такий зв'язок містобудування (і планування територій) із землеустроєм полягає в тому, що раціональність використання та охорони земель за напрямками, визначеними містобудівною документацією, повинні забезпечуватись документацією із землеустрою. Існування такої подвійної системи планування та використання земель негативно

позначається на правовому регулюванні земельних відносин у населених пунктах України.

6. Особливостями правового режиму земель у межах населених пунктів є: несільськогосподарське використання земель у межах населених пунктів в якості територіального базису для розміщення об'єктів містобудування та спеціальних об'єктів; наявність містобудівних вимог до організації використання всієї інфраструктури населеного пункту; знаходження більшої частини земель в межах населеного пункту, у комунальній власності; неоднорідність складу земель у межах населених пунктів, що проявляється у знаходженні на їх території, земель які належать до інших категорій у складі земельного фонду країни (накладання правових режимів категорій земель); плановий характер використання земельних ресурсів населеного пункту; зонування території населеного пункту; особливий охороні земель у межах населеного пункту (наявність обмежень та обтяжень у використанні земельних ділянок в межах населеного пункту); наявність значних площ земель загального користування.

7. Правовою основою для забезпечення використання земельних ділянок за спеціальним цільовим призначенням має бути класифікатор спеціального цільового призначення, розроблений відповідно до вимог функціонального зонування території та дозволенням використання земельних ділянок. Концептуально у цьому нормативному акті слід визначити: поняття цільового призначення, функціонального використання та дозволеного використання земельної ділянки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Земельний кодекс України : Закон України № 2768-III від 25 жовт. 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення 23.12.2019).

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10> (дата звернення 02.08.2019).

3. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05 квіт. 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення 02.08.2019).

4. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січн. 1994 р. № 3852-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12> (дата звернення 02.08.2019).

5. Податковий кодекс : Закон України від 02 грудн. 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення 02.08.2019).

6. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травн. 1999 р. № 687-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14> (дата звернення 02.08.2019).

7. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06 вер. 2005 р. № 2807-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15> (дата звернення 02.08.2019).

8. Про використання земель оборони : Закон України від 27 лист. 2003 р. № 1345-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1345-15> (дата звернення 02.08.2019).

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 02 груд. 2010 р. № 2755-VI. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 228.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, щодо спрощення порядку набуття прав на землю : Закон України від 05 лист. 2009 р. № 1702-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-17> (дата звернення 02.08.2019).

11. Про генеральну схему планування території України : Закон України від 07 лют. 2002 р. № 3059-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14> (дата звернення 02.08.2019).

12. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 бер. 2000 р. № 1602-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14> (дата звернення 02.08.2019).

13. Про державний земельний кадастр : Закон України від 07 липн. 2011 р. №3613-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17> (дата звернення 02.08.2019).

14. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15> (дата звернення 02.08.2019).

15. Про державні цільові програми : Закон України від 18 бер. 2004 р. № 1621-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> (дата звернення 02.08.2019).

16. Про державну експертизу землепорядної документації : Закон України від 17 черв. 2004 р. № 1808-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1808-15> (дата звернення 02.08.2019).

17. Про екологічну мережу : Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1864-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1864-15> (дата звернення 02.08.2019).

18. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки : Закон України від 21 вер. 2000 р. № 1989-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1989-14> (дата звернення 02.08.2019).

19. Про землеустрій : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15> (дата звернення 02.08.2019).

20. Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів : Закон України від 09 липн. 2010 р. № 2480-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2480-17> (дата звернення 02.08.2019).

21. Про курорти : Закон України від 17 черв. 2004 р. № 2026-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2026-14> (дата звернення 02.08.2019).

22. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення 02.08.2019).

23. Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах : Закон України від 17 бер. 2011 р. № 3159-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3159-17> (дата звернення 02.08.2019).

24. Про основи містобудування : Закон України від 16 лист. 1992 р. № 2780-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12> (дата звернення 02.08.2019).

25. Про охорону земель : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 962-15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15> (дата звернення 02.08.2019).

26. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення 02.08.2019).

27. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 черв. 1992 р. № 2456-12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12> (дата звернення 02.08.2019).

28. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17. 02. 2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення 02.08.2019).

29. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність : Закон України від 17 черв. 2004 р. № 1807-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1807-15> (дата звернення 02.08.2019).

30. Про статус гірських населених пунктів в Україні : Закон України від 15 лют. 1995 р. № 56/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/95-ВР> (дата звернення 02.08.2019).

31. Про транспорт : Закон України від 10 лист. 1994 р. № 232/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 02.08.2019).

32. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 бер. 1981 р. № 1654-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10> (дата звернення 02.08.2019).

33. Про земельну реформу : постанова Верховної Ради Української РСР від 18 лист. 1990 р. № 563-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-12> (дата звернення 02.08.2019).

34. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : постанова Верховної Ради України від 24 лист. 1999 р. № 1359-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1359-14> (дата звернення 02.08.2019).

35. Про основні напрями державної політики України у галузі, охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : постанова Верховної Ради України від 05 бер. 1998 р. № 188/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-ВР> (дата звернення 02.08.2019).

36. Про затвердження переліку населених пунктів, віднесених до курортних : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 1996 р. № 1576. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1576-96-п> (дата звернення 02.08.2019). Втратила чинність на підставі постанови КМ № 91 від 21.02.2017

37. Про затвердження порядку поділу лісів на групи та виділення особливо захисних земельних ділянок лісового фонду : Постанова Кабінету Міністрів України від 16. трав. 2007 р. № 733. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2007-п> (дата звернення 02.08.2019).

38. Про затвердження Порядку складення плану земельно-господарського устрою території населеного пункту : Постанова Кабінету Міністрів України від 22. 02. 2008 р. № 79-2008-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-2008-п> (дата звернення 02.08.2019).

39. Методичні рекомендації з розробки проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту : затв. наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 10 липн. 2008 р. № 165. URL: <https://zsu.org.ua/mobile/387-10-2008-n-165> (дата звернення 02.08.2019).

40. ДБН Б.2.2-12:2019 "Планування і забудова територій" URL: https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b_2_2_12/1-1-0-1802 (дата звернення 02.08.2019).

41. Планування і забудова сільських поселень ДБН Б.2.4.1-94 : затв. наказом Мінбудархітектури від 05 січн. 1994 р. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0006307-94> (дата звернення 02.08.2019).

42. Про затвердження Державних санітарних правил планування і забудови населених пунктів : наказ Міністерства охорони здоров'я від 19 черв. 1996 р. № з0379-96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96> (дата звернення 02.08.2019).

43. Про затвердження Інструкції про загальні вимоги до оформлення технічного паспорта земельної ділянки, яка виставляється на земельні торги : наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 10 липн. 2002 р. № з0615-02. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0615-02> (дата звернення 02.08.2019).

44. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель : наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 23 липн. 2010 р. № з1011-10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10> (дата звернення 02.08.2019).

45. Про затвердження Переліку закритих військових містечок Державної прикордонної служби України : наказ МВС України від 24 грудн. 2004 р. № з0914-15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-15> (дата звернення 02.08.2019).

46. Про затвердження Порядку проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок : наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 09 січн. 2003 р. № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0396-03> (дата звернення 02.08.2019).

47. Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України : наказ Міністерства будівництва архітектури та житлово-комунального господарства України від 10 квіт. 2006 р. № 105. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0880-06> (дата звернення 02.08.2019).

48. Про затвердження форм державної статистичної звітності з земельних ресурсів та Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 6-зем, ба-зем, 6б-зем, 2-зем) : наказ Державного комітету статистики України від 05 лист. 1998 р. № 377. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0788-98> (дата звернення 02.08.2019). Наказ втратив чинність на підставі Наказу Державної служби статистики № 190 від 19.08.2015.

49. Про Порядок нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель у межах населених пунктів) : наказ Державного комітету України по земельних ресурсах, Міністерства будівництва та архітектури та житлово-комунального господарства України, Державного комітету України по водному господарству, Міністерства Аграрної політики, Державного комітету лісового господарства України, Української Академії Аграрних наук від 27 січн. 2006 р. №19/16/22/11/17/12 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0389-06> (дата звернення 02.08.2019). Втратив чинність на підставі наказу міністерства аграрної політики № 620 від 21.10.2013.

50. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з орендою земельних ділянок : оглядовий лист Вищого господарського суду України від 30 лист. 2007 р. va918600-07. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va918600-07> (дата звернення 02.08.2019).

51. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням земельного законодавства : оглядовий лист Вищого господарського суду України від 16 лист. 2001 р. № v1228600-01. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1228600-01> (дата звернення 02.08.2019).

52. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні » стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті : справа про адміністративно-територіальний устрій №1-39/2001 від 13. 07. 2001 р. №11-рп / 2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01> (дата звернення 02.08.2019).

53. Абанина Е. Н. Комментарий к Федеральному Закону «Об охране окружающей среды». Москва : Ось – 89, 2006. 480 с.

54. Аксененок Г. А., Краснов Н. И., Иконническая И. А. Правовой режим земель в СРСР. – Москва : Наука, 1984. 325 с.

55. Алексеев С. С. Избранное. Наука права. Общесоциальные проблемы. Публицистика . Москва : Статут, 2003. 480 с.

56. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України : актуальні проблеми практичної теорії . Вид. 2-ге, переробл. і допов.[Київ : Знання, 2007. 445 с.

57. Андрейцев В. І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні : навч.-практ. посіб. Київ : Істина, 1999. 320 с.

58. Андрейцев В. І. Суверенній Україні – нову « Земельну Конституцію » : (концептуальні підходи до підготовки проекту Кодексу законів України про землю). Право України. 1999. № 9. С. 58-65.

59. Анисимов А. П. Актуальные проблемы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации : монографія. Москва : Юрлитинформ, 2010. 456 с.

60. Анисимов А. П. Земельно-правовая ответственность за нарушение правового режима земель поселений. Журнал российского права. 2004. № 2. С. 12-16.

61. Архів Київського апеляційного адміністративного суду, 2009 р., справа № 22-а-15211/08 [Електронний ресурс]. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/>. – Назва з екрану. Це замість архів Київського апеляційного адміністративного суду

62. Архів Макарівського районного суду Київської області, 2007 р.,спр. № 2-а-539 з [Електронний ресурс]. – Електрон.

дан. (1 файл). – Режим доступу : [http:// www.reyestr.court.gov.ua/](http://www.reyestr.court.gov.ua/). – Назва з екрану.

63. Архів Одеського апеляційного адміністративного суду, 2010 р., справа № 2-а-6585/08/1570 [Електронний ресурс]. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/>. – Назва з екрану.

64. Балезин В. П. Право землепользования граждан, проживающих в городской местности. Москва : Изд-во Моск. гос. ун-та, 1970. 106 с.

65. Балезин В. П. Правовой режим земель городской застройки. Москва : Госюриздат, 1968. 194 с.

66. Балезин В. П. Правовой режим земель населенных пунктов. Москва : Юрид. лит., 1980. 96 с.

67. Балезин В. П. Правовой режим сельских населенных пунктов. Москва : Изд-во Моск. гос. ун-та, 1972. 224 с.

68. Барабаш Н. Поняття «правовий режим земель» : підходи до тлумачення. Вісник Львівс. ун-ту. 2009. № 49. С. 179 – 189.

69. Боголюбов С. А. Земельное право : учебник. Изд. 3-е, перераб. и доп. Москва : Юрайт-Издат, 2009. 402 с.

70. Бондар Л. О. Правове регулювання планування та забудови узбережжя Чорного та Азовського морів. URL: <http://ecopravo.host-ua.org.ua/nauk/urochyshe/moreplan.htm> (дата звернення 20.12.2019).

71. Бусуйок Д. В. Правове регулювання обмежень прав на землю : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 06 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2005. 179 с.

72. Вівчаренко О. А. Правова охорона земель в Україні : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 336 с.

73. Вовк А. Ю. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. Харків : Вища шк., 1986. 160 с.

74. Гетьман А. П. Экологическое право Украины : учеб. пособ. Харьков : Одиссей, 2008. 464 с.

75. Гігієнічні вимоги щодо облаштування і утримання кладовищ в населених пунктах України : державні санітарні правила та норми 2. 2. 2. 028-99 від 01.07.1999 р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0028588-99/sp:wide> (дата звернення 23.12.2019).

76. Губань Р. Міські населені пункти, як адміністративно-територіальні одиниці [Електронний ресурс] / Р. Губань. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=3041>. – Назва з екрану.

77. Евтихийев И. И. Регулирование земельных отношений в городах. Горки : Заря, 1929. 84 с.

78. Екологічне право. Особлива частина : підручник / за ред. В. І. Андрейцева. Київ : Істина, 2001. 544 с.

79. Ерофеев Б. В. Правовой режим земель городов. Москва: Юрид. лит., 1976. 200 с.

80. Європейська ландшафтна конвенція : ратифіковано законом N 2831-IV (2831-15) від 07 вер. 2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_154 (дата звернення 23.12.2019).

81. Єрмоленко В. М. Проблемні питання цільового призначення земель. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : зб. матеріалів доп. міжнар. наук.-практ. конф., 9-10 жовтн. 2009 р. Харків, 2009. С. 27-29.

82. Законодательные акты о земле / сост. : С. В. Битый, Н. Я. Миронец, В. З. Янчук. Изд. 2-е перераб. и доп. Киев : Урожай , 1979. 400 с.

83. Земельне право : підручник / за ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинич. Київ : Ін Юре, 2001. 424 с.

84. Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. Київ : Істина, 2003. 448 с.

85. Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. Вид. 2-ге, переробл. і доп. Київ : Істина, 2009. 600 с.

86. Земельний кодекс України : наук.-практ. комент. Вид. 6-те, доп. Харків : Одиссей, 2009. 624 с.

87. Земельний кодекс України : наук.-практ. коментар / за заг. ред. В. І. Семчика. Вид. 6-те, перероб. і допов. Київ : Ін Юре, 2007. 896 с.

88. Земельний кодекс України в редакції від 13 березня 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 25. Ст. 354.

89. Земельний кодекс УРСР : Закон УРСР від 18 груд. 1990 р. № 561-XII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T056100.html (дата звернення: 23.12.2019).

90. Земельное право Украины : учеб. пособ. / под. ред. А. А. Погребного, И. И. Каракаша. Киев : Истина, 2002. 496 с.

91. Земельный кодекс Республики Казахстан : кодекс Республики Казахстан № 442-II от 20 июня 2003 г. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1040583 (дата звернення 23.12.2019).

92. Земельный кодекс Республики Узбекистан : утвержден Законом РУз № 598-I от 30 апр. 1998 г. URL: http://fmc.uz/legisl.php?id=k_zem (дата звернення 23.12.2019).

93. Змінені положення Земельного кодексу України : станом на 1 квітня 2010 р. : наук.-практ. коментар / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. Київ : Правова єдність, 2010. 57 с.

94. Иконичкая И. А. Проблемы эффективности в земельном праве. Москва : Наука, 1979. 181 с.

95. Іванова Є. О Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 06 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2007. 209 с.

96. Іванова Є. О. Правовий режим земель житлової та громадської забудови у містах. Вісник ОІВС. 2004. № 1. С.130-133.

97. Ільїна Н. Л. Організаційно-правові засади забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 06 / Київський національний університет ім. Т. Г. Шевченка. Київ, 2008. 206 с.

98. Кабрияк Р. Кодификации / пер. с франц. Л. В. Головки. Москва : Статут, 2007. 476 с.

99. Каракаш И. И. Правовое регулирование аграрно-земельных и природоресурсово – экологических отношений : сб. избранных статей, докладов и рецензий (1997-2007). Одесса : Фенікс, 2007. 430 с.

100. Каракаш І. І. Правовий режим земель жилой и общественной застройки в городах по новому Земельному кодексу. Одесский регион. 2002. № 2. – С. 34-35.

101. Каракаш І. І. Правовий режим земель жилой и общественной застройки в городах по новому Земельному кодексу. Одесский регион. 2002. № 3. – С. 44-45.

102. Каракаш І. І. Про правовий статус Одеси як курортного і туристичного міста. Правовое регулирование аграрно-земельных и природоресурсово – экологических отношений : сб избр. статей, докладов и рецензий (1997 – 2007). Одесса, 2007. С. 223-229.

103. Книш В. В. Принципи земельного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 06 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України. Київ, 2006. 206 с.

104. Коваленко Т. О. Терміни в земельному праві України. Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористування в Україні та країнах СНД : зб. матеріалів доп. учасн. міжнар. наук.- практ. конф. Луцьк, 2010. С. 209-213.

105. Ковальський Д. В. Земельно-процесуальні правовідносини : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 176 с.

106. Ковальський Д. Проблемні питання порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб. Юридична Україна. 2003. № 3. С. 36-40.

107. Козырь О. М. Особенности правового режима земель поселений. Экологическое право. 2005. № 1. С. 27-34.

108. Кондаков Н. И. Логический словарь-справочник. Изд. 2-е, перераб. и допол. Москва : Наука, 1975. 720 с.

109. Кравченко С. Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2010. 16 с.

110. Краснов Н. И. Правовой режим земель специального назначения. Москва : Госюриздат, 1961. 215 с.

111.Краснова И. О. Конфликт землепользования при частном строительстве. Законодательство. 1999. № 2. С. 12-20.

112.Крассов О. И. Земельное право : учебник. Изд. 3-е, перераб. и допол. Москва : Юрист, 2007. 671 с.

113.Крассов О. И. Понятие и содержание правового режима земель. Экологическое право. 2003. № 1. С. 87-92.

114.Кубах С. М. Організація територіального планування на сучасному етапі розвитку земельних відносин. Землевпорядний вісник. 2001. № 4. С. 70-73.

115.Кулинич П. Цільове призначення та цільове використання земель за новим Земельним кодексом [Електронний ресурс] / П. Кулинич. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу :<http://www.justinian.com.ua/article.php?id=495>. – Назва з екрану.

116.Лисина Н. Л. Правовой режим земель поселений. Москва : Дело, 2004. 296 с.

117.Мартин А. Г. Сучасна класифікація земельних ділянок за цільовим призначенням. Земельне право України : теорія та практика. 2010. № 2. С.42-47.

118.Мірошніченко А. М. Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Вид. 3-тє, змін. і доп. Київ: Правова єдність, 2011. 516 с.

119.Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Київ : Правова єдність, 2009. 496 с.

120.Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні : монографія. Київ : Правова єдність, 2009. 268 с.

121.Научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой / под. ред. С. А. Боголюбова. Изд. 3-е, перераб. и доп. Москва : Юрайт-Издат, 2008. 759 с.

122.Носік В. В. Право власності на землю українського народу : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

123.О социализации земли : декрет ВЦИК от 19 февр. 1918 г. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex17366.htm> (дата звернення: 23.12.2019).

124. Об обязанности для городских поселений и поселков иметь планы и проекты планировки : декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 4 окт. 1926 г. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex16711.htm> (дата звернення: 23.12.2019).

125. Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах : декрет ВЦИК от 20 авг. 1918 г. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex17323.htm> (дата звернення: 23.12.2019).

126. Об утверждении Общих начал землепользования и землеустройства : постановление ЦИК СССР от 15 дек. 1928 г. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex16640.htm> (дата звернення: 23.12.2019).

127. Об утверждении основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик : Закон Верховного Совета СССР от 13 дек. 1968 г. № 3401-VII. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex15219.htm> (дата звернення: 23.12.2019).

128. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле : Закон СССР от 28 февр. 1990 г. № 1251-1. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901955043> (дата звернення: 23.12.2019).

129. Палій Н. І. Правове регулювання використання та охорони земель рекреаційного призначення : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 06 / Національний ун-т біоресурсів і природокористування України. Донецьк, 2011. 224 с.

130. Пашенко О. М. Розвиток і кодифікація земельного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 06 / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2001. 186 с.

131. Пересоляк В. Ю. Формування механізму державного управління земельними ресурсами населених пунктів : дис. ... канд. наук з державного управління : 25. 00. 02 / Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Львів, 2006. 22 с.

132.Петраковська О. С. Класифікація земель населених пунктів при формуванні земельного та містобудівних кадастрів. Містобудування та територіальне планування. № 16. С. 173-179.

133.Положение о социалистическом землеустройстве и мерах перехода к социалистическому земледелию : постановление ВЦИК от 14 февр. 1919 г. URL: <http://istmat.info/node/35545> (дата звернення: 23.12.2019).

134.Положення про земельні розпорядки в смузі міст і селищ міського типу : постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 23 верес. 1925 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP250003.html (дата звернення: 23.12.2019).

135.Положення про порядок перетворення, обліку, найменування і реєстрації населених пунктів, а також вирішення інших адміністративно-територіальних питань в Української РСР : указ Президії Верховної ради Української РСР від 25 черв. 1965 р.

136.Постанова Вищого господарського суду України по справі № 33/277-06 (6/591-06) від 11. 07. 2007 р. URL: http://www.arbitr.gov.ua/docs/28_1639579.html (дата звернення 20.12.2019). Це замість архів Вищого господарського суду

137.Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях / Под. ред. Э. К. Трутнева. Москва : Институт экономики города, 2002. 106 с.

138.Практика розгляду судами земельних спорів 2009 / Вищ. госп. суд України ; упоряд. Д. В. Ковальський; за заг.ред. С. Ф. Демченка. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 348 с.

139.Принципы и задачи функционального зонирования городских территорий. Геопрофиль. № 5. 2009. С. 12 – 20.

140.Про прийняття Земельного кодексу УСРР : постанова ВУЦВК від 29 листоп. 1922 р. ЗУ УСРР. № 51. Ст. 750.

141.Протидія правопорушенням та злочинам у сфері земельних відносин має бути безкомпромісною. Землевпорядний вісник. 2010. № 6. С. 8-12.

142.Ріпенко А. І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою [Текст] :

автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12. 00. 06. Київ, 2010. 20 с.

143.Ріпенко А. І. Правове регулювання використання земель загального користування населених пунктів [Електронний ресурс] / А. І. Ріпенко. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http://myland.org.ua/userfiles/file/Ripenko_commons.pdf. – Назва з екрану.

144.Ріпенко А. І. Правові аспекти використання земельних ділянок та іншої нерухомості у тривимірному просторі [Електронний ресурс] / А. І. Ріпенко. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: <http://www.myland.org.ua/userfiles/file/Ripenko3dspace.rar>. – Назва з екрану.

145.Рішення господарського суду Харківської області по справі № 29/270-09 (35/350-08) від 11.09.2009 р. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/6123943> (дата звернення 20.12.2019). Це замість архів господарського суду Харківської області

146.Самойленко Є. Поняття зонування земель : проблеми поєднання підходів містобудівної та юридичної науки . Земельне право. 2008. № 6. С. 27-30.

147.Сборник документов по земельному законодательству СССР и РСФСР, 1917-1954 / сост. Н. Д. Казанцев, О. И. Туманова . Москва : Юрид. лит., 1954. 719 с.

148.Семчик В. І., Кулинич П. Ф., Шульга М. В. Земельне право України : підручник. Київ: Ін Юре, 2008. 600 с.

149.Сидор В. Д. Правовий режим земель в земельному законодавстві України. Адвокат. 2010. № 8. С. 27-31.

150.Система містобудівної документації. Склад, зміст, порядок розроблення та погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів ДБН Б.1-3-97 : Profidom.com : веб-сайт. URL: <http://profidom.com.ua/b-1/b-1-1/1181-dbn-b-1-3-97-sklad-emist-poradok-rozroblenna-pogodzhen-na-ta-zatverdzhennja-generalnih-planiv-miskih-naselenih-punktiv> (Дата звернення 24.12.2019).

151.Система стандартизації і нормування в будівництві. Основні положення ДБН А.1.1-1-93 : Profidom.com : веб-сайт.

URL: <http://profidom.com.ua/a-1/a-1-1/766-dbn-a-1-1-1-93-derzhavni-budivelni-normi-ukrajini-sistema-standartizaciji-ta-normuvanna-v-budivnictvi> (Дата звернення 24.12.2019).

152. Сіряченко І. І. Правове регулювання цільового використання земель морського транспорту в межах населених пунктів. Земельне право України. 2010. № 5. С. 11-17.

153. Стосовно визначення цільового призначення земельної ділянки : лист Державного Комітету України із земельних ресурсів від 24 квіт. 2008 р. № 14-17-11/4203. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN46750.html (дата звернення 24.12.2019).

154. Стосовно трактування терміну «використання земель не за цільовим призначенням » : лист Державного комітету України по земельних ресурсів від 27 лист. 2006 р. № 14-17-7/9942. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=03Q9SB5512> (дата звернення 24.12.2019).

155. Ступень М. Г. Використання земель населених пунктів : монографія. Львів : ЛьвДАУ. 2000. 359 с.

156. Ступень М. Г. Теоретичні основи організації використання і охорони земель населених пунктів в умовах реформування земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : 08. 10. 01. Київ: 2003. 24 с.

157. Територіальна діяльність в будівництві : ДБН А.2.3.-1-99. URL: <http://www.cogeneration.com.ua/ru/analytics/legislative-regulation/dbn/DBN-2-3-1-99> (дата звернення 24.12.2019).

158. Тимчасовий земельний закон. Вісник Ради народних міністрів Української Народної Республіки. 1918. 30 січн.

159. Третьяк А. М. Історія земельних відносин та землеустрою в Україні : навч. посіб. Київ : Аграрна наука, 2002. 280 с.

160. Третьяк А. М., Возняк Р. Л., Гнаткович Д. І. Схема землепорядкування – основа організації використання територій населених пунктів. Землепорядний вісник. 2000. № 2. С. 9-12.

161. Третьяк А. М., Дорош А. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / за ред. А. М. Третьяка. Вінниця : Нова Книга, 2006. 360 с.

162. Трутнев Э. К. О правовом градорегулировании законодательства о градорегулировании за рубежом. URL: <https://institutiones.com/download/books/1638-gradoregulirovanie-v-u-sloviyax-gynочноj-ekonomiki.html> (дата звернення 24.12.2019).

163. Трутнев Э. К., Сафарова М. Д. Градорегулирование в условиях рыночной экономики : учеб. пособ. Москва : Дело АНХ, 2009. 368 с.

164. Турубинер А. М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. Москва : Изд-во МГУ, 1958. 332 с.

165. Федорченко М., Янов О. Земельне право України : посібник: у 2 т. / за заг. ред. М. Федорченка. Київ : ІПЦ «Реформування земельних відносин в Україні », 2006. Т. 1 : Земельні відносини в населених пунктах. 380 с.

166. Фелів О., Столярська О. Цільове призначення землі і відповідальність за його порушення. Земельне право України : теорія та практика. 2008. № 9. С. 18-25.

167. Шингель Н. А. Земли населенных пунктов как объект правового регулирования. Право и демократия : сб. науч. тр. Минск, 2005. Вып. 16. С. 141-152.

168. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 02 / Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2005. 243 с.

169. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях : монографія. Харьков : Консум, 1998. 224 с.

Наукове видання

ГРИГОРЕЦЬКА Ірина Ігорівна
ІЗБАШ Катерина Сергіївна
ДОМБРОВАН Наталія Василівна

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ
У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ
УКРАЇНИ**

МОНОГРАФІЯ

Підп. до друку 23.12.2019. Формат 60х90/16. Папір офсетний.
Гарн. «Times» Друк цифровий. Ум. друк. арк. 8,2.
Наклад 300 пр.
Видавець Букаєв Вадим Вікторович
вул. Пантелеймонівська 34, м. Одеса, 65012.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 2783 від 02.03.2007 р.
Тел. 0949464393, 0487431393 email - 7431393@gmail.com