

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**УЩАПОВСЬКА ОКСАНА ІВАНІВНА**

УДК 349.41

**ПЛАНУВАННЯ В ЗЕМЕЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ**

12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право;  
природоресурсне право»

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Харків – 2019**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі земельного та аграрного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор **Носік Володимир Васильович**, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, професор кафедри земельного та аграрного права юридичного факультету, член-кореспондент Національної академії правових наук України.

**Офіційні опоненти:**

– доктор юридичних наук, професор **Шульга Михайло Васильович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри земельного та аграрного права, член-кореспондент НАПрН України;

– кандидат юридичних наук **Савчук Олена Олександрівна**, Науково-дослідний інститут правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України, науковий співробітник.

Захист відбудеться 11 червня 2019 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84-а.

Автореферат розіслано 07 травня 2019 р.

**Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради**

**О.Р. Дашковська**

## **ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Планування є одним з видів людської діяльності, яка охоплює всі сфери економіки, держави і суспільства, включаючи й використання та охорону землі об'єкта права власності і основного національного багатства Українського народу. Планування земель поширюється на всю територію України, її частини, адміністративно-територіальні одиниці, територіальні громади та інші територіальні утворення, здійснюється суб'єктами публічного і приватного права відповідно до законодавства України. Від результативності планування залежатиме успіх реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» за такими пріоритетами розвитку, як проведення земельної реформи, програми залучення інвестицій, збереження навколишнього природного середовища, забезпечення сталого розвитку сільського господарства тощо.

Україна має значний земельно-ресурсний потенціал. Водночас у структурі земельних ресурсів країни та землекористуванні спостерігаються значні диспропорції, поглиблення яких може становити загрозу навколишньому природному середовищу та життєвому середовищу, а також ефективності господарської діяльності, стійкому розвитку національної економіки і сталому розвитку в цілому. Одна з причин такого стану полягає у тому, що в Україні немає затвердженої на законодавчому рівні загальної стратегії розвитку земельних ресурсів і земельних відносин, оскільки державна земельна політика не повною мірою відповідає європейським критеріям щодо належного управління земельними ресурсами.

Здійснення адміністративної реформи на основі дерегуляції і децентралізації функцій управління органів державної влади у сфері використання та охорони землі, розширення місцевого самоврядування на основі добровільного об'єднання територіальних громад супроводжується появою значної кількості інституційно-правових проблем, серед яких особливо вирізняються проблеми щодо здійснення планування земель і територій у нових економічних, територіальних, адміністративних, організаційно-правових та інших умовах.

Аналіз норм земельного, екологічного, містобудівного законодавства показує, що у них закріплюються різні за своєю юридичною природою інституційно-правові системи планування земель і територій, які за своїм функціональним призначенням спрямовані на досягнення різних за векторами розвитку цілей і завдань. У практиці застосування законодавства органами державної влади та місцевого самоврядування немає узгодженого розуміння правової природи

планування земель і територій, внаслідок чого приймаються суперечливі, несправедливі, незаконні рішення.

Не дивлячись на позитивні здобутки вчених у проведенні наукових досліджень з правових питань планування територій на національному, регіональному і місцевому рівнях, юридична природа планування у правовому регулюванні земельних відносин залишається недостатньо дослідженою в українській теорії земельного права, що зумовлює до необхідності поглибленого вивчення методологічних, теоретичних, конституційних і практичних проблем планування у механізмі правового регулювання земельних відносин в Україні.

Науково-теоретичною базою цього дослідження стали праці вітчизняних вчених у галузі земельного, екологічного, аграрного, містобудівного права, а саме: В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкової, М.М. Бахуринської, О.В. Бевз, Д.В. Бусуйок, В.В. Бондара, О.Г. Бондара, О.А.Вівчаренка, А.П. Гетьмана, П.О. Гвоздика, О.В. Головкіна, В.К. Гуревського, Т.М. Гапотченко, Н.Ю. Гальчинської, А.В. Духневича, В.М. Єрмоленка, С.В. Єлькіна, М.І. Єрофєєва, Н.Л. Ільїної, І.В. Ігнатенко, І.І. Каракаша, Т.Г. Ковальчук, Т.О. Коваленко, М.О.Ковальчука, О.М. Ковтун, Н.О. Кузьменко, Д.М. Коломійцевої(Старостенко), В.В. Костицького, І.О. Костяшкіна, В.В. Кононова, М.В. Краснової, П.Ф. Кулинич,Л.В. Лейби, Н.Р.Малишевої, Р.І. Марусенка, С.І. Марченко, А.М. Мірошніченка, В.Л. Мунтяна, О.І. Настіної, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, В.М. Правдюка, В.А. Поліщука,Т.О. Рахнянської, А.І. Ріпенка, В.І. Семчика, Т.Б. Саркісової, В.Д.Сидор, В.М. Статівки, Н.І. Титової, В.Ю. Уркевича, Т.Є.Харитонової, В.І.Федоровича, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та інших вчених.

У проведенні наукового пошуку за темою роботи також були використані праці таких вчених, як Г.О. Аксеньонок, В.П. Балезін, І.І. Євтіхєв, М.І. Краснов, В.О. Чуйков та інші, які з середини 50-х років минулого сторіччя досліджували правові проблеми планування як функції державного управління земельним фондом, використання природних ресурсів.

Нормативну та емпіричну базу дослідження становлять Конституція України, закони, міжнародно-правові акти та інші нормативні акти, рішення органів державної влади та місцевого самоврядування, матеріали судової практики з питань використання планувальної і містобудівної документації у процесі вирішення земельних спорів, а також матеріали реалізації пілотних проектів із стратегічного планування та розробки планувальної документації об'єднаних територіальних громад.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертацію виконано на кафедрі земельного та аграрного права Київського національного університету ім. Тараса Шевченка відповідно до державних бюджетних науково-дослідних тем «Доктрина права в правовій системі України: теоретичний та практичний аспекти» (№ 11 БФ 042-01, номер державної реєстрації 0111U008337) та «Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС» (№ 16 БФ 042-01).

Тема дисертації затверджена на засіданні вченої ради юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка 28 жовтня 2013 року (протокол № 2).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є розкриття юридичної природи планування у земельному праві України та встановлення його призначення у механізмі правового регулювання земельних відносин, визначення місця і ролі планування в системі інституційно-функціонального забезпечення використання та охорони земель, підготовка теоретичних висновків і практичних рекомендацій за наслідками проведеного наукового пошуку.

Поставлена мета зумовлює вирішення таких завдань:

– визначити основні тенденції у доктринальних підходах до наукового пошуку методологічних, теоретичних, законодавчих і практичних проблем планування у механізмі правового регулювання земельних відносин на кожному етапі здійснення земельної реформи в Україні;

– провести науковий аналіз сучасного стану, існуючих тенденцій і перспектив законодавчого забезпечення планування і охорони земель в Україні;

– визначити поняття планування земель як земельно-правової категорії, встановити правові ознаки цього поняття та розкрити його юридичну сутність;

– розкрити юридичну природу планування земель в системі принципів земельного права України;

– визначити правову природу планування земель в системі функцій державного регулювання земельних відносин;

– проаналізувати закріплені у законодавстві форми планування земель і територій населених пунктів і розкрити їх земельно-правову природу;

– провести аналіз практики планування використання і охорони земель в умовах стратегічного планування розвитку територій;

– розкрити сучасний стан законодавчого забезпечення планування земель в умовах децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад;

– визначити юридичну природу планувальної документації у механізмі правового регулювання земельних відносин на місцевому, регіональному та національному рівнях;

– сформулювати науково обґрунтовані висновки і практичні рекомендації щодо вдосконалення законодавства з питань планування у сфері використання та охорони земель та правовому регулюванні земельних відносин в сучасних умовах.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктами публічного і приватного права відповідно до закону повноважень, прав і виконання обов'язків у сфері планування використання та охорони земель за їх цільовим призначенням у межах всієї території України, її частин, адміністративно-територіальних одиниць та інших територіальних утворень, а також у сфері містобудування та розвитку територій населених пунктів.

*Предметом дослідження* є планування в земельному праві України.

**Методи дослідження.** Науковий пошук за темою дисертації здійснювався за допомогою використання загальних філософських, наукових та спеціально-правових методів пізнання суспільних процесів і державно-правових явищ (діалектичний, історичний, системно-структурний, аналізу і синтезу, формально-логічний, порівняльно-правовий, емпіричний), а також загально визнаних у теорії права способів тлумачення правових норм, як то: граматичне, текстове, мовне, функціональне, буквальне (адекватне), розширювальне, доктринальне та інші. Зокрема, діалектичний метод використано у всіх підрозділах роботи крізь призму дослідження взаємозв'язку у розвитку суспільних та державно-правових явищ у сфері використання та охорони землі, регулювання земельних відносин. Історичний метод використано у дослідженні еволюції наукових підходів та законодавчого забезпечення планування земель в Україні (1.1., 1.2.), а також у процесі розкриття юридичної природи планування земель (розділ 2 і 3). Системно-структурний метод застосовано у проведенні наукового пошуку законодавчого забезпечення і функціонування вертикальної і горизонтальної систем планування земель і планування розвитку територій, а також структурної організації планування земель і розвитку територій (2.1., 2.2., 2.3., 3.2.). Метод аналізу і синтезу застосовано при дослідженні юридичної природи планування земель в умовах децентралізації влади, науковому аналізі правових форм планування земель і територій (розділи 2 і 3). Формально-логічний метод застосовано у процесі правового аналізу законодавчих систем планування земель і територій та їх юридичного значення у правовому регулюванні земельних

відносин, а також при формулюванні теоретичних висновків і практичних рекомендацій за темою дисертації. На основі порівняльно-правового методу розкрито особливості планування земель за земельним законодавством на території України у минулому сторіччі та законодавством суверенної України, правові форми планування земель в Україні та у інших державах. Емпіричний метод застосований до аналізу практики планування земель відповідно до Стратегій розвитку регіонів, стратегічних планів розвитку територіальних громад міст, міських агломерацій, субрегіонів, регіонів (2.3.), застосуванні планувальної та містобудівної документації у правовому регулюванні земельних відносин (3.4.).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що представлена робота є першою в українській науці земельного права, в якій комплексно розкрито юридичну природу планування у земельному праві України, на підставі чого обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері планування використання і охорони земель різних форм власності відповідно до стратегічних планів економічного розвитку територій.

У межах проведеного дослідження *вперше*:

– встановлено, що в сучасній теорії земельного права України відповідно до Конституції України планування, як вид соціальної діяльності суб'єктів публічного і приватного права у сфері використання та охорони землі, можна розглядати у декількох аспектах, а саме: як різновид земельних правовідносин; як один з принципів правового регулювання земельних відносин; як одна з основних функцій органів державної влади і місцевого самоврядування у регулюванні земельних відносин;

– сформульовано визначення поняття «планування в земельному праві» як врегульовані нормами земельного, екологічного, природоресурсного, містобудівного та іншого законодавства суспільні відносини, які виникають, змінюються і припиняються у зв'язку із здійсненням суб'єктами публічного і приватного права повноважень, прав і обов'язків у сфері визначення стратегії, програм, планів забезпечення функціонального використання і охорони землі як об'єкта права власності і основного національного багатства Українського народу у межах всієї чи окремих частин території України, земельних ділянок приватної, комунальної, державної та інших форм власності на території адміністративно-територіальних одиниць чи об'єднаних територіальних громад на основі розробленої і схваленої органами державної влади і місцевого самоврядування, громадянами, їх об'єднаннями планувальної, містобудівної, землевпорядної, проектної та іншої документації

відповідно прийнятих владних рішень щодо стратегії розвитку територій, укладених договорів з метою створення умов для якісного життєвого середовища, сталого розвитку суспільства, забезпечення національної безпеки, законності і правопорядку;

– зроблено висновок, що планування у земельному праві є одним з принципів правового регулювання земельних відносин, зміст якого розкривається як через загальні ознаки правових принципів, так і спеціальні риси, які дозволяють виокремити його серед інших принципів земельного права;

– розкрито правову природу планування як функції державного регулювання земельних відносин, суть якої полягає у законодавчо забезпеченій можливості органів державної влади та місцевого самоврядування реалізувати передбачені Конституцією України та іншими законами функції і повноваження щодо розробки, затвердження і реалізації відповідно до стратегій розвитку територій планувальної, містобудівної, землевпорядної регулятивної і нормативно-технічної документації, на підставі якої визначаються особливості правового режиму земель окремих категорій, допустимі обмеження і заборони щодо використання територій чи земельних ділянок для певних потреб, а також інші вимоги містобудівного, екологічного, демографічного, економічного, правового характеру;

– сформульовано визначення поняття «форми планування земель у земельному праві», яке можна розглядати як нормативно закріплений зовнішній вираз соціальної діяльності суб'єктів публічного і приватного права, спрямованої на розроблення, узгодження, обговорення, схвалення і виконання передбаченої у земельному, містобудівному, екологічному та іншому законодавстві планувальної документації, необхідної для інституційно-функціонального забезпечення правового режиму земель, здійснення прав на землю і земельні ділянки, раціональне використання і охорону землі як об'єкта права власності основного національного багатства Українського народу;

– обґрунтовано висновок про те, що закріплену у чинному земельному, містобудівному законодавстві централізовану систему планування використання і охорони земель та планування територій населених пунктів доцільно замінити на горизонтально-вертикальну інституційно-правову модель планування земель відповідно до Стратегічних планів розвитку територій міст, міських агломерацій, об'єднаних територіальних громад, субрегіонів на основі розроблених і схвалених на місцевому рівні документів державного планування функціонального використання земель з метою забезпечення сталого розвитку територій;



– з метою удосконалення законодавства запропоновано: а) відмовитись від закріпленої у земельному і містобудівному законодавстві моделі визначення обов'язкових правових форм планувальної документації земель і територій, а закріпити принцип, за яким документація державного планування використання і охорони земель і стратегічного розвитку територій міст, міських агломерацій, субрегіонів, ОТГ розробляється і затверджується відповідно до Стратегічних планів розвитку територій та підвищення конкретності територіальних громад з огляду на особливості функціонального використання земель, створення умов для сталого розвитку територій; б) розробити і прийняти закон «Про планування земель», концепція якого має базуватись на методологічних засадах функціонального використання і охорони землі у природі, економіці, суспільстві, децентралізації влади, розширення місцевого самоврядування у сфері земельних відносин з метою забезпечення сталого розвитку територій. У законі необхідно закріпити горизонтально-вертикальну організаційно-правову і економічну модель планування земель і розвитку територій.

*Удосконалено:*

– механізм правового регулювання земельних відносин на основі розробки і затвердження і використання планувальної документації в частині узгодження функцій і повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування у плануванні розвитку міських агломерацій, субрегіонів, об'єднаних територіальних громад шляхом укладення відповідних договорів;

– законодавчо закріплені у законі положення щодо використання форм містобудівної документації у правовому регулюванні земельних відносин в частині використання поняття «документи державного планування» у земельному праві та практиці застосування земельного і містобудівного законодавства;

– законодавчо закріплені форми планування земель і розвитку територій в частині розробки, затвердження і використання Стратегій розвитку регіонів при розробці документів державного планування у сфері використання та охорони землі;

– законодавчо закріплений механізм участі громадськості в обговоренні планувальної і містобудівної документації щодо планування земель в частині обов'язково проведення оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки;

– організаційно-правовий механізм реалізації органами державної влади і місцевого самоврядування повноважень у сфері планування використання і охорони земель в умовах здійснення державно-приватного партнерства.

*Набули подальшого розвитку:*

– наукові підходи до сучасного розуміння планування в земельному праві крізь призму земельних правовідносин, принципів правового регулювання земельних відносин, функцій державного регулювання земельних відносин;

– теоретичні висновки і рекомендації вчених щодо правової природи цільового призначення земель та поділу їх на категорії та юридичного значення для правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах;

– наукові погляди вчених щодо юридичної природи, взаємодії і співвідношення землевпорядної і містобудівної документації у правовому регулюванні земельних відносин;

**Практичне значення одержаних результатів.** Сформульовані в роботі висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані:

- у науково-дослідницькій роботі – для подальшої розробки теоретичних і практичних проблем з планування земель у механізмі правового регулювання земельних відносин, інституційно-функціональному забезпеченні використання та охорони земель, юрисдикційному захисті суб'єктивних прав на земельні ділянки тощо;

- у нормотворчій діяльності – для вдосконалення чинного законодавства України в частині нормативного закріплення горизонтальної системи планування земель відповідно до стратегій розвитку територій;

- у правозастосовній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, рад об'єднаних територіальних громад у практиці стратегічного планування використання і охорони земель та регулювання земельних відносин на відповідній території;

- у судовій практиці з вирішення земельних спорів на основі землевпорядної, містобудівної та іншої планувальної документації;

- у навчальному процесі з викладання навчальних дисциплін «Земельне право України», «Екологічне право України», «Містобудівне право України», а також у розробці і впровадженні у навчальний процес відповідних спецкурсів, підготовці підручників та навчальних посібників.

**Апробація результатів дисертації.** Основні результати дисертаційної роботи були апробовані при її обговоренні на засіданні кафедри земельного та аграрного права юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка, а також у наукових публікаціях та науково-практичних конференціях, круглих столах та інших науково-практичних форумах, зокрема: на Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні правові проблеми публічно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та

космічних відносин» (м. Київ, 22 листопада 2013 року); круглих столах «Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі (м. Харків, 13 червня 2014 року); «Актуальні проблеми екологічних, земельних та аграрних правовідносин: теоретико-методологічні й прикладні аспекти (Харків, 5 грудня 2014 року); «Правові проблеми розвитку сільських територій України (Київ, 9 грудня 2015 року); Міжнародній науковій конференції «Актуальні проблеми юридичної науки (м. Хмельницький, 23 – 24 жовтня 2015 року); XIII Міжнародній науково-практичній конференції (м. Луцьк, 24-25 червня 2016 року); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України» (м. Київ, 26 травня 2017 року); Круглому столі «Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку» (м. Київ, 27 травня 2016 року); Всеукраїнському круглому столі «Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природо-ресурсних галузей права (м. Київ, 22 вересня 2017 року); Всеукраїнському круглому столі «Земельне, екологічне, аграрне право: оцінка впливу на довкілля» (м. Київ, 18 червня 2018 року).

**Публікації.** Основні теоретичні положення і наукові висновки дисертації відображені у 15 публікаціях, з яких п'ять авторських статей, опублікованих у чотирьох наукових фахових виданнях України та в одній статті у професійному науковому виданні зарубіжної держави, а також у 10 тезах, опублікованих за результатами науково-практичних конференцій та інших наукових форумів.

**Структура дисертації** зумовлена метою та завданнями наукового пошуку і складається з вступу, трьох розділів, 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (143 найменування), додатку. Загальний обсяг роботи 204 сторінки, з яких основного тексту - 186 сторінок. Список використаних джерел займає 14 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується вибір теми дисертації, визначаються мета і завдання дослідження, стан наукової розробки проблеми, визначаються об'єкт, предмет, методи дослідження, розкривається наукова новизна, теоретичне і практичне значення одержаних результатів наукового пошуку, наводяться відомості про форми їх апробації.

**Розділ 1. «Науково-теоретичні і законодавчі основи планування у земельному праві України»** складається з двох підрозділів.

У підрозділі 1.1. «*Наукові дослідження планування у сучасній доктрині земельного права України*» розглянуто еволюцію, стан і основні

тенденції наукових підходів до розуміння юридичної природи планування у доктринах земельного, екологічного, аграрного права, а також до визначення методологічних, теоретичних і законодавчих основ планування у земельному праві України на всіх етапах здійснення земельної реформи. Визначено чотири етапи у формуванні наукової правової думки щодо планування у сфері використання та охорони земель: а) з грудня 1990 року до 1992 року; б) з 1992 до квітня 2000 року; в) з квітня 2000 до 2012 року; г) з 2012 року й дотепер, кожний з яких характеризується особливими явищами і тенденціями, сутність яких розкривається у дисертації.

*У підрозділі 1.2. «Законодавче забезпечення планування у механізмі правового регулювання земельних відносин України»* проведено науковий аналіз нормативних джерел з питань планування у сфері використання та охорони земель та планування територій в період з 1990-1991 років й дотепер, визначено чотири етапи розвитку законодавства з питань планування у земельному праві України, розкрито особливості кожного з цих етапів, внаслідок чого встановлено, що в сучасних умовах у чинному земельному, містобудівному законодавстві закріплюються такі юридичні моделі планування використання земель і планування територій, які не дозволяють ефективно регулювати земельні відносини в умовах децентралізації влади, розширення земельної юрисдикції територіальних громад, створення ОТГ, забезпечувати сталий розвиток територій.

**Розділ 2. Юридична природа планування в земельному праві України** складається з трьох підрозділів.

*У підрозділі 2.1. «Поняття планування в земельному праві України»* розкрито поняття планування як земельно-правової категорії, суть якої полягає у тому, що у земельному праві України планування як вид соціальної діяльності суб'єктів публічного і приватного права має універсальний характер і може розглядатись у таких аспектах: а) як різновид врегульованих нормами земельного та іншого права суспільних відносин;; б) як один із принципів у механізмі правового регулювання земельних відносин; в) як функція органів державної влади та місцевого самоврядування. Об'єктами таких правовідносин виступають не територія України чи її частини, а земля, землі окремих категорій, земельні ділянки, масиви земель сільськогосподарського призначення, у межах території України чи її частин з метою забезпечення раціонального використання та охорони як об'єкта права власності Українського народу і основного національного багатства. Запропоновано до об'єктів планування у земельному праві відносити також поняття «земельні ресурси» як сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб

виробництва у сільському і лісовому господарстві.

В структурі земельних правовідносин з планування земель суб'єктами планувальної діяльності виступають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також фізичні і юридичні особи, їх об'єднання, територіальні громади.

За змістом земельні правовідносини у сфері планування земель включають в себе повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування, а також права і обов'язки громадян, юридичних осіб, громадських об'єднань у сфері планування використання і охорони земель.

*У підрозділі 2.2. «Планування в системі принципів земельного права України»* розкрито юридичну природу планування як принципу правового регулювання земельних відносин. Встановлено, що у закріплені у чинному земельному і містобудівному законодавстві принципи поділу земель за основним цільовим призначенням і планування територій населених пунктів та деяких категорій земель є колізійними за своєю правовою природою і функціональним призначенням. Обґрунтовується висновок про необхідність законодавчого закріплення нової юридичної моделі планування у земельному праві, яка має базуватись на об'єктивних закономірностях розвитку природи, економіки, суспільства щодо функціонального використання земель у межах тих чи інших територій і здійснюватись у відповідних формах на підставі документів державного планування земель.

*У підрозділі 2.3. «Планування в системі функцій державного регулювання земельних відносин в умовах децентралізації влади в Україні»* проведено науковий аналіз планування як функції державного регулювання земельних відносин в умовах децентралізації влади, на підставі чого сформульовано винесене на захист авторське визначення поняття планування як функції державного регулювання земельних відносин. Зроблено висновок про те, що в сучасних умовах доцільно переглянути систему і структуру чинного земельного законодавства з метою приведення його у відповідність із законодавством про планування територій, екологічним та іншим законодавством щодо забезпечення реалізації органами державної влади і місцевого самоврядування функції планування функціонального використання земель відповідно до документів державного планування розвитку території, національної екологічної мережі, містобудування, просторового планування територій.

**Розділ 3. Форми планування земель в земельному праві України** складається з чотирьох підрозділів.

*У підрозділі 3.1. «Загальна характеристика форм планування*

*земель в земельному праві України»* досліджено науково-теоретичні і законодавчі основи щодо форм планування у земельному праві та їх значення у правовому регулюванні земельних відносин. Встановлено, що наукові пошуки форм планування земель обмежуються теоретичним і прикладним аналізом закріплених у чинному законодавстві форм планування використання і охорони земель на основі поділу земель за цільовим призначенням і планування територій населених пунктів. Закріплена у земельному і містобудівному законодавстві вертикальна модель планування використання і охорони земель, планування територій на державному, регіональному і місцевому рівнях виявляється не зовсім ефективною у механізмі правового регулювання земельних відносин, створює інституційні, функціональні, фінансові, правові та інші перешкоди у здійсненні прав на землю, не забезпечує прозорого доступу до використання земель, має інші негативні наслідки економічного, соціального, правового та іншого характеру. Як альтернативу у дисертації запропоновано розробити, законодавчо закріпити і запровадити у практику горизонтальну юридичну модель планування земель відповідно до Стратегічних планів розвитку територій міст, міських агломерацій, субрегіонів, об'єднаних територіальних громад.

У підрозділі 3.2. *«Правові форми планування земель в умовах реалізації Державної стратегії регіонального розвитку в Україні»* проведено науковий пошук альтернативних організаційно-правових моделей планування використання і охорони земель на тих чи інших територіях відповідно до ринкових економічних відносин в умовах здійснення децентралізації влади і реформи місцевого самоврядування з метою забезпечення комплексного і сталого розвитку територій сільських, селищних, міських громад, субрегіонів і регіонів у межах території України. Стверджується, що в сучасних умовах доцільно відмовитись від реалізації принципу цільового призначення земель при розробці стратегічних планів, форм містобудівної документації. Запропоновано закріпити диспозитивні норми щодо можливості для органів місцевого самоврядування обирати найбільш прийнятну форму планування земель відповідно до Стратегічного плану розвитку території, яка б враховувала також директиви Стратегічного плану розвитку території України, оскільки це передбачено законом. Відтак в Україні може бути запроваджено планування земель і територій знизу до верху з врахуванням загальнодержавних прогнозів і директив економічного і соціального розвитку України.

У підрозділі 3.3. *«Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні»* досліджено сучасний стан, тенденції і перспективи запровадження у практику планування земель

законодавчих засад здійснення органами місцевого самоврядування і органами державної влади повноважень планування земель на території об'єднаних громад в умовах децентралізації влади і розширення місцевого самоврядування у сфері планування функціонального використання земель відповідно до Стратегічних планів розвитку територіальних громад. На основі проведеного аналізу результатів пілотних проєктів з розробки нових форм планування земель у деяких регіонах України у роботі зроблено висновок щодо можливості законодавчого закріплення таких форм планування земель, як Схеми використання земель, обмежень у використанні земель, перспективного використання земель та організації території ОТГ за умови, якщо вони відповідатимуть Стратегічному плану розвитку території громади.

У підрозділі 3.4. *«Юридична природа планувальної документації у правовому регулюванні земельних відносин в Україні»* розглянуто поняття, види, форми та функціональне призначення планувальної документації крізь призму таки понять, як «планувальна документація», «землевпорядна документація», «містобудівна документація», на підставі чого стверджується, що назріла потреба у законодавстві закріпити єдине узгоджене поняття планувальної документації. Запропоновано запровадити у теорії земельного права і закріпити у земельному законодавстві термін «документи державного планування» щодо землі як об'єкта земельних правовідносин, визначити форми таких документів, закріпити їх порядок розробки, обговорення, оцінки і затвердження, визначити їх юридичну природу у правовому регулюванні земельних відносин. Обґрунтовується, що закріплена у чинному законодавстві містобудівна документація не може визнаватися як нормативно-правові акти і застосовуватись у якості джерел земельного права до регулювання земельних відносин. Тому у дисертації зроблено висновок про необхідність розробки і прийняття закону «Про планування земель», у якому пропонується закріпити горизонтально-вертикальну модель просторового планування земель відповідно до їх функціонального використання в природі, економіці, суспільстві, на засадах децентралізації влади і розширення юрисдикції органів місцевого самоврядування у регулюванні земельних відносин на своїх територіях. У дисертації запропонована концептуальна структура такого закону.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення наукового завдання, що полягало у розкритті юридичної природи планування у земельному праві України

та встановленні його призначення у механізмі правового регулювання земельних відносин, визначенні місця і ролі планування в системі інституційно-функціонального забезпечення використання та охорони земель, підготовці теоретичних висновків і практичних рекомендацій за наслідками проведеного наукового пошуку.

Найбільш вагомими результатами дисертації зводяться до таких висновків і рекомендацій.

1. У демократичній, правовій і соціальній державі планування земель і територій є важливим різновидом соціальної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, яка має вибудовуватись на нових методологічних, науково-теоретичних і законодавчих засадах функціонального використання землі як об'єкта права власності Українського народу і основного національного багатства з метою забезпечення сталого розвитку територій на місцевому, регіональному і національному рівнях.

2. В структурі земельних правовідносин планування є одним з різновидів суспільних відносин, які характеризуються особливостями об'єктного, суб'єктного складу і змісту і тому мають бути врегульовані нормами земельного, екологічного, та іншого законодавства України в умовах децентралізації влади і розширення місцевого самоврядування у сфері використання та охорони землі, здійснення права на земельні ділянки різних форм власності відповідно до Конституції України.

3. В теоретичному плані планування є одним з принципів правового регулювання земельних відносин, який характеризується як загальними ознаками, які характерні для принципів права, так і особливими рисами, які дозволяють виокремлювати його серед інших спеціальних принципів земельного права України.

4. Правова природа планування як функції державного регулювання земельних відносин полягає у законодавчо забезпеченій можливості органів державної влади та місцевого самоврядування реалізувати передбачені Конституцією України та іншими законами функції і повноваження щодо розробки, затвердження і реалізації відповідно до стратегій розвитку територій документів державного планування, відповідно до яких на горизонтальному рівні має забезпечуватись функціональне використання землі у містах, міських агломераціях, субрегіонах, регіонах.

5. В теоретичному плані форми планування земель у земельному праві можна розглядати як нормативно закріпленій зовнішній вираз соціальної діяльності суб'єктів публічного і приватного права, спрямованої на розроблення, узгодження, обговорення, схвалення і



виконання передбаченої у земельному, містобудівному, екологічному та іншому законодавстві планувальної документації, необхідної для інституційно-функціонального забезпечення правового режиму земель, здійснення прав на землю і земельні ділянки, раціональне використання і охорону землі як об'єкта права власності основного національного багатства Українського народу.

6. Форми планування земель у земельному праві можна розглядати як нормативно закріплений зовнішній вираз соціальної діяльності суб'єктів публічного і приватного права, спрямованої на розроблення, узгодження, обговорення, схвалення і виконання передбаченої у земельному, містобудівному, екологічному та іншому законодавстві планувальної документації, необхідної для інституційно-функціонального забезпечення правового режиму земель, здійснення прав на землю і земельні ділянки, раціональне використання і охорону землі як об'єкта права власності основного національного багатства Українського народу.

7. У чинному земельному, містобудівному законодавстві доцільно визначити особливості планування використання та охорони земель на території міст, субрегіонів, міських агломерацій, об'єднаних територіальних громад на засадах законності, диспозитивності, доступності до інформації, відкритості, участі громадськості, оцінки впливу на довкілля, вільного вибору форм планування земель, які є найбільш прийнятними для забезпечення сталого розвитку територій відповідно до затверджених органами місцевого самоврядування Стратегічних планів розвитку територій.

8. В сучасних умовах доцільно відмовитись від закріпленої у земельному і містобудівному законодавстві моделі визначення обов'язкових правових форм планувальної документації земель і територій, а закріпити принцип, за яким документація державного планування використання і охорони земель і стратегічного розвитку територій міст, міських агломерацій, субрегіонів, ОТГ розробляється і затверджується відповідно до Стратегічних планів розвитку територій та підвищення конкретності територіальних громад.

9. Реалізація горизонтально-вертикальної юридичної моделі планування у земельному праві потребує розробки і прийняття спеціального закону «Про планування земель», концепція якого має базуватись на методологічних засадах функціонального використання і охорони землі у природі, економіці, суспільстві, децентралізації влади, розширення місцевого самоврядування у сфері земельних відносин з метою забезпечення сталого розвитку територій.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:*

1. Ущাপовська О.І. Правові питання планування земель в умовах децентралізації влади. *Історико - правовий часопис*. 2017. № 2 (10). С. 181 – 186.
  2. Ущাপовська О.І. Планування в системі функцій державного регулювання земельних відносин. *Публічне право*. 2017. № 4 (28). С. 192 – 199.
  3. Ущাপовська О.І. Законодавче забезпечення планування земель в Україні. *Публічне право*. 2018. № 1. С. 246 – 254.
  4. Ущাপовська О.І. Законодавче забезпечення територіального планування земель для розвитку поселенської мережі в Україні. *Національний юридический журнал: теорія и практика*. 2018. № 1 (29). С. 136 – 140 (Республіка Молдова).
  5. Ущাপовська О.І. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 68 -73.
- Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*
6. Ущাপовська О.І. Правові форми планування земель на місцевому рівні в умовах здійснення державно-приватного партнерства. *Актуальні правові проблеми публічно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин* : матеріали міжнар. наук. - практич. конф. (м. Київ, 22 листопада 2013 р). К : Видав-во «Прінт Сервіс», 2013. С. 182 – 183.
  7. Ущাপовська О.І. Земельно-правові питання планування територій відокремлених садіб фермерських господарств. *Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі* : матеріали «круглого столу», м. Харків, 13 червня 2014 р.: зб. тез наук. доп. / за ред.. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Х: ТОВ Оберіг, 2014. – С. 190- 192.
  8. Ущাপовська О.І. Законодавче забезпечення планування земель в Україні. *Актуальні проблеми екологічних, земельних та аграрних правовідносин: теоретико-методологічні й прикладні аспекти*: матеріали «круглого столу» (м. Харків, 5 груд. 2014 р.) / за заг. ред. А.П. Гетьмана; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Х : 2014. С. 295 – 297.
  9. Ущাপовська О.І. Конституційні засади планування земель в Україні. *Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку*: матеріали «круглого столу» (м. Київ, 27 травня

2016 року); за ред. М.В. Краснової, Т.О. Коваленко; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Чернівці: Кондратьєв А.В., 2016. С. 150 – 153.

10. Ущাপовська О.І. Правові проблеми планування розвитку сільської поселенської мережі. *Правові проблеми розвитку сільських територій в Україні*: матеріали Круглого столу, присвяченого пам'яті українського вченого-правознавця, чл.-кор. НАН України, акад. НАПрН України В.І. Семчика (м. Київ, 9 грудня 2015 р.). К: Видав-во «Прінт сервіс», 2015. С. 224 – 227.

11. Ущাপовська О.І. Юридична природа планування в земельному праві України *Актуальні проблеми юридичної науки* : збірник тез Міжнародної наукової конференції «Чотиринадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 23 – 24 жовтня 2015 року : [у 2 –х част.] Частина друга. Хмельницький : Хмельницький університет управління і права, 2015. С. 55 – 56.

12. Ущাপовська О.І. Конституційні засади планування об'єктів поселенської мережі в Україні. *Збірник матеріалів XIII Міжнародної науково-практичної конференції м. Луцьк, 24 – 25 червня 2016 р.* Луцьк: Вежа-друк. 2016. С. 224 -226.

13. Ущাপовська О.І. Правові проблеми планування земель на територіях об'єднаних територіальних громад. *Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України*: зб. тез Всеукр. наук.- практич. конф., присвяч. пам'яті д-ра юрид. наук, проф. Мунтяна Василя Лук'яновича з нагоди 95-річчя від Дня народження (м. Київ, 26 травня 2017 р.); уклад: В.В.Носік [та ін.] ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Чернівці: Кондратьєв А.В., 2017. С. 198 – 201.

14. Ущাপовська О.І. Децентралізація планування у державно-правовому регулюванні земельних відносин в Україні. *Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природоресурсних галузей права*: матеріали Всеукр. круглого столу (м. Київ, 22 вересня 2017 р.). К: Видав-во «Прінт Сервіс», 2017. С. 188 - 192.

15. Ущাপовська О.І. Стратегічна екологічна оцінка у плануванні використання та охорони земель в Україні. *Земельне, екологічне, аграрне право : оцінка впливу на довкілля* : зб. матеріалів Всеукр. круглого столу, 18 червня 2018 р., м. Київ / Укладачі: В.В. Носік та ін.. Нац. акад. прав. наук України. Київ. регіон. центр. 2018. С. 148 – 151.

## АНОТАЦІЯ

### **Ущатовська О.І. Планування в земельному праві України.**

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Міністерство освіти і науки України; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2019.

У дисертації проведено комплексне наукове дослідження юридичної природи планування у теорії земельного права України, а також еволюція, стан, тенденції законодавчого забезпечення планування у сфері використання і охорони земель в Україні. У роботі розкрито поняття, об'єкти, суб'єкти, зміст, форми планування земель у механізмі правового регулювання земельних відносин, визначено його місце та роль у системі інституційно-функціонального забезпечення використання та охорони земель. Науково обґрунтовано висновки про необхідність закріплення у земельному законодавстві нової юридичної моделі планування у земельному праві, відповідно до якої документація державного планування використання і охорони земель і стратегічного розвитку територій міст, міських агломерацій, субрегіонів, ОТГ розробляється і затверджується відповідно до Стратегічних планів розвитку територій та підвищення конкретності територіальних громад з огляду на особливості функціонального використання земель з метою створення умов для сталого розвитку територій. Запропоновано розробити і прийняти закон «Про планування земель».

**Ключові слова:** планування земель, зонування земель, форми планування, планувальна документація, планування територій, стратегія розвитку регіонів, стратегія розвитку територій, документи державного планування.

## АННОТАЦИЯ

### **Ущатовская О.И. Планирование в земельном праве Украины.**

Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 «Земельное право, аграрное право, экологическое право, природоресурсное право» – Киевский национальный университет имени Тараса Шевченка, Министерство образования и науки Украины, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины,

Харьков, 2019.

В диссертации проведено комплексное научное исследование юридической природы планирования в теории земельного права Украины, а также эволюция, состояние и тенденции законодательного обеспечения планирования в сфере использования и охраны земель в Украине.

В работе сделан вывод о том, что планирование как земельно-правовую категорию, необходимо рассматривать в трех аспектах: а) как разновидность урегулированных нормами земельного и других отраслей законодательства общественных отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются в связи с реализацией субъектами публичного и частного права предусмотренных законом полномочий, а также в связи с реализацией частными субъектами прав и обязанностей в сфере использования и охраны земель; б) как принцип правового регулирования земельных отношений; в) как функция органов государственной власти и органов местного самоуправления по государственному регулированию земельных отношений в пределах территорий, административно-территориальных единиц, объединенных территориальных громад.

В работе раскрыто понятие, объекты, субъекты, содержание, формы планирования земель в механизме правового регулирования земельных отношений, определено его место в системе институционально – функционального обеспечения использования и охраны земель.

В диссертации обосновано вывод о том, что в современных условиях целесообразно отказаться от закрепления в земельном законодательстве принципа разделения земель по основному целевому назначению земель, а также планирования использования земель на основе общегосударственных, региональных программ, градостроительной документации, и закрепить для органов местного самоуправления возможность самостоятельно разрабатывать и утверждать документы государственного планирования по использованию земель в соответствии с разработанными и утвержденными Стратегическими планами развития территорий.

Научно обосновано вывод о необходимости закрепления в земельном законодательстве новой юридической модели планирования в земельном праве, по которой документы государственного планирования использования и охраны земель, стратегического развития территорий городов, городских агломераций, субрегионов, Объединенных территориальных громад разрабатываются и утверждаются в соответствии со Стратегическими планами развития территорий и повышения конкурентоспособности территориальных громад с учетом

особенностей функционального использования земель с целью создания условий для стабильного развития территорий. Предложено разработать и принять закон «О планировании земель».

**Ключевые слова:** планирование земель, зонирование земель, формы планирования, планировочная документация, планирование территорий, стратегия развития регионов, стратегия развития территорий, документы государственного планирования.

## SUMMARY

**Uschapovska O.I. Planning in the land law of Ukraine. The qualification scientific work as a manuscript.**

Thesis for the degree of candidate of legal Sciences., specialty 12.00.06 "Land Law; Agrarian law; Ecological law; Natural resources Law " - Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ministry of Education and Science of Ukraine, Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kharkiv, 2019.

The thesis contains a comprehensive scientific study of the legal nature of planning in the theory of land law of Ukraine, as well as the evolution, state, trends of legislative support for planning in the field of land use and protection in Ukraine. In this work the concepts, objects, subjects, content, forms of land planning in the mechanism of legal regulation of land relations are revealed, its place and role in the system of institutional and functional provision of land use and protection is determined. The conclusion is made on the necessity of consolidation in the land legislation of a new legal model of planning in land law, according to which the documentation of the state planning of the use and protection of land and strategic development of the territories of cities, urban agglomerations, subregions, OTG is developed and approved in accordance with the Strategic Plans for Territorial Development and Improvement the specificities of the territorial communities in view of the peculiarities of the functional use of land in order to create conditions for sustainable development of territories. It is proposed to develop and adopt a law "On Land Planning".

**Key words:** land planning, zoning of land, planning form, planning documentation, planning of territories, development strategy of regions, strategy of development of territories, the documents of state planning.

Відповідальний за випуск  
кандидат юридичних наук, доцент Марченко С.І.

Підписано до друку 15.04.2019 р. Формат 60x90 1/16.  
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.  
Умовн. друк. арк. 0,7. Облік.-вид. арк. 0,9.  
Тираж 100 прим. Зам. № 515.

Друкарня  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77