

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

ІГНАТЕНКО ІРИНА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 349.4

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ
У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ**

12.00.06 – земельне право; аграрне право;
екологічне право; природоресурсне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2014

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор **Шульга Михайло Васильович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри земельного та аграрного права, член–кореспондент Національної академії правових наук України.

Офіційні опоненти:

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.

кандидат юридичних наук **Тихий Павло Володимирович**, Харківський апеляційний господарський суд, голова суду.

Захист відбудеться 30 вересня 2014 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, 70.

Автореферат розісланий 28 серпня 2014 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В. Ю. Уркевич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Інтенсивна трансформація та розвиток земельних відносин у сучасних умовах зумовлює активний пошук нових інструментів і механізмів, їх регулювання з метою закріплення надійних гарантій земельних прав, забезпечення ефективного управління у сфері використання й охорони земель. Не останню роль у цих процесах відіграє зонування земель у межах населених пунктів.

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

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

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

При дослідженні зазначеної проблеми були використані праці радянських та російських вчених, зокрема: С. С. Алексєєва, Г. О. Аксєньонка, О. Ю. Александрової, О. П. Анісімова, В. П. Балезина, С. О. Боголюбова, В. О. Бурова, Г. О. Волкова, О. А. Галиновської, М. Ю. Галятина, І. І. Євтіхієва, Б. В. Єрофєєва, О. А. Забелишенського,

Г. Л. Землякової, І. О. Іконицької, С. П. Кавеліна, М. Д. Казанцева, О. М. Козир, М. І. Краснова, О. І. Крассова, Н. Л. Лісиної, М. М. Мельникова, Д. І. Мисова, О. А. Савельївої, Р. О. Халфіної та інших.

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

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

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

Дисертація виконана на кафедрі земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до цільової комплексної програми «Правове забезпечення реалізації політики держави на пріоритетних напрямках економічного розвитку та у сфері екологічної безпеки» (№ державної реєстрації 0111U000962).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертації полягає у комплексній науковій розробці правових засад зонування земель у межах населених пунктів шляхом з'ясування теоретичних положень щодо зонування земель, визначення основних тенденцій розвитку і сучасного стану правового регулювання відносин у зазначеній сфері, виявлення проблем, що виникають при регулюванні відповідних земельних відносин та вироблення конкретних пропозицій щодо їх вирішення.

Для досягнення зазначеної мети визначено наступні завдання наукового дослідження:

- висвітлити історичні етапи становлення та розвитку законодавства у сфері зонування земель;
- з'ясувати поняття, розкрити правову природу зонування земель у межах населених пунктів та виокремити його види;
- установити співвідношення зонування земель з такими категоріями, як цільове, функціональне, раціональне та дозволене використання земельних ділянок;
- здійснити порівняльно-правову характеристику зонування земель за законодавством України та інших країн;
- розкрити особливості суб'єктно-об'єктного складу

правовідносин у сфері зонування земель у межах населених пунктів;

- розглянути зонування земель як специфічну форму планування їх використання та охорони;

- визначити специфіку зонування земель як способу деталізації визначення цільового призначення земель;

- сформулювати теоретичні висновки і практичні рекомендації щодо удосконалення відповідних правових приписів.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері зонування земель у межах населених пунктів.

Предмет дослідження – правові засади зонування земель у межах населених пунктів.

Методи дослідження. Методологічною основою наукової роботи виступає сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, а саме: історичний, порівняльно-правовий, формально-логічний, логіко-семантичний, метод сходження від абстрактного до конкретного, тлумачення правових норм, комплексний та інші методи наукового пізнання. Історичний метод використано при дослідженні становлення та розвитку законодавства України, що регулює відносини у сфері зонування земель. Порівняльно-правовий – для здійснення порівняльного аналізу окремих положень нормативно-правових актів України й законодавства зарубіжних країн щодо регулювання відносин у зазначеній сфері. За допомогою формально-логічного методу здійснено аналіз положень нормативно-правових актів України щодо правового забезпечення відповідних відносин. Шляхом застосування логіко-семантичного методу і методу сходження від абстрактного до конкретного сформульовано поняття зонування земель. Метод тлумачення правових норм застосовувався при виявленні відповідності норм права суспільним відносинам, що виникають у процесі правового забезпечення зонування земель. Комплексний метод дозволив виявити природу міжгалузевих зв'язків земельного, екологічного, містобудівного законодавства, присвяченого регулюванню відносин у сфері зонування земель.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше в земельно-правовій науці України здійснена комплексна наукова розробка правових засад зонування земель у межах населених пунктів. Відповідно до одержаних у процесі дослідження результатів на захист виносяться наступні теоретичні положення, висновки та рекомендації:

уперше:

- науково обґрунтовано та сформульовано юридичне визначення наступних понять:

а) «зонування земель у межах населених пунктів» – це диференціація земель на функціональні зони, яка здійснюється на підставі затвердженого органом місцевого самоврядування плану зонування території з метою встановлення дозволеного та допустимого використання земельних ділянок в межах цих зон;

б) «дозволене використання земельної ділянки», що являє собою сукупність параметрів і видів переважного та супутного використання корисних властивостей земельної ділянки та розташованих в її межах природних ресурсів, а також об'єктів нерухомості в господарських чи споживчих цілях відповідно до порядку, встановленого законодавством;

– надано характеристику етапів становлення й формування законодавства у сфері зонування земель: I етап – законодавство VIII – початку XX ст.; II етап – законодавство радянського періоду (1917–1990 рр.); III етап – законодавство кінця XX ст. – початку XXI ст.;

– визначено юридичні ознаки поняття «зонування земель у межах населених пунктів»: 1) встановлюється нормативним актом місцевого значення – планом зонування території; 2) нерозривний зв'язок із плануванням та забудовою територій; 3) внаслідок зонування земель відбувається диференціація їх на певні функціональні зони; 4) результатом зонування виступає забезпечення можливості дозволеного та допустимого використання земель в межах відповідних зон; 5) застосовується щодо забудованих та призначених під забудову земель; 6) виступає способом деталізації визначення цільового призначення земель та однією з функцій управління земельним фондом; 7) запроваджується з метою створення сприятливих умов для життєдіяльності людини та забезпечення сталого розвитку населених пунктів; 8) встановлює екологічні вимоги до ландшафтної організації території; 9) являє собою перспективну форму планування використання та охорони земель;

– доведено, що правові відносини у сфері зонування земель у межах населених пунктів за своїм характером є публічно-правовими, що обумовлюється обов'язковою відповідністю містобудівних регламентів документам територіального планування; урахуванням результатів громадських слухань при розробці містобудівних регламентів; правом вибору будь-якого виду дозволеного використання з передбачених зонуванням земель без додаткових дозволів і процедур узгодження;

– аргументовано, що сукупність норм, які регулюють суспільні відносини щодо зонування земель у межах населених пунктів, виступає основою для подальшого формування самостійного правового інституту, який відповідатиме загально-визнаним формально-юридичним критеріям

виділення певної сукупності правових норм в окремий інститут земельного права;

– запропоновано класифікацію суб'єктів та об'єктів у сфері зонування земель у межах населених пунктів з урахуванням різних критеріїв, серед суб'єктів у даній сфері слід розрізняти тих, які: а) безпосередньо здійснюють заходи у сфері зонування земель або мають певні повноваження в зазначеній сфері; б) використовують результати проведення заходів із зонування. Класифікація об'єктів зонування можлива залежно від того, які землі: а) виступають в якості об'єкта; б) підлягають зонуванню;

– встановлено, що категорія «дозволене використання земельних ділянок», будучи наслідком подальшого вдосконалення конструкції «основне цільове призначення», виступає результатом зонування земель у межах населених пунктів;

– обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення та комплексного реформування земельного та містобудівного законодавства на основі більш широкого застосування засобів зонування земель у межах населених пунктів. Зокрема, запропонована загальна структура та змістовна частина проектів спеціальних законів України «Про зонування земель у межах населених пунктів», «Про участь громадян та їх об'єднань у прийнятті рішень у сфері містобудівної діяльності».

удосконалено:

– підходи до розмежування понять «категорія земель», «цільове призначення земель», «основне цільове призначення земель», «функціональне призначення земельних ділянок», «цільове використання земель», «раціональне використання», «дозволене використання» земельної ділянки.

дістали подальшого розвитку наукові положення щодо:

– необхідності розробки та прийняття Містобудівного кодексу України, а також внесення змін до чинного Земельного кодексу України в частині визнання окремою категорією земель населених пунктів (міст, селищ, сіл) як сукупності земельних ділянок, призначених під забудову та розташованих у нормативно визначених межах населеного пункту;

– існуючого поділу земель України за основним цільовим призначенням на окремі категорії та заміну такого підходу в перспективі інститутом зонування земель.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертаційному дослідженні теоретичні положення, пропозиції, рекомендації та висновки є певним внеском у теорію та практику земельного права і можуть бути використані: (1) у *правотворчій*

діяльності – як теоретичний матеріал при розробці або удосконаленні чинного земельного та містобудівного законодавства України; (2) *у науково-дослідницькій роботі* – окремі положення, викладені в роботі, є дискусійними й можуть слугувати підґрунтям для подальших наукових розробок; (3) *у навчальному процесі* – при викладанні навчальної дисципліни «Земельне право» та спецкурсів земельно-правового спрямування, при підготовці відповідних розділів підручників, навчальних посібників, методичних матеріалів; (4) *у правовиховній роботі* – для популяризації наукових здобутків проведеного дослідження серед представників органів державної влади та місцевого самоврядування, власників і користувачів земельних ділянок.

Апробація результатів дисертації. Теоретичні висновки і практичні рекомендації, що містяться в дисертації, обговорювалися та були схвалені на засіданнях кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Результати дослідження були оприлюднені в доповідях на міжнародних та всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях: «Правові аспекти реалізації екологічної та природоресурсної політики» (м. Дніпропетровськ, 6-7 жовтня 2011 р.); «Актуальні питання забезпечення стійкого розвитку національного господарства» (м. Кременчук, 28-29 жовтня 2011 р.); «Юридична осінь 2011 року» (м. Харків, 9 листопада 2011 р.); «Десяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 18-19 листопада 2011 р.); «Співвідношення екологічного, природоресурсного, земельного та аграрного права» (м. Харків, 9 грудня 2011 р.); «Сучасні пріоритети в розвитку аграрного, земельного та екологічного права» (м. Москва, 2 березня 2012 р.); «Проблеми розвитку юридичної науки в дослідженнях молодих учених» (м. Харків, 5 квітня 2012 р.); «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 20-21 квітня 2012 р.); «Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна» (м. Київ, 25 травня 2012 р.); «Актуальні питання публічного та приватного права» (м. Запоріжжя, 3 жовтня 2012 р.); «Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права України» (м. Київ, 19 жовтня 2012 р.); «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (м. Дніпропетровськ, 26 жовтня 2012 р.); «Одинадцять осінніх юридичних читань» (м. Хмельницький, 23-24 листопада 2012 р.); «Досвід і проблеми вдосконалення екологічного законодавства» (м. Дніпропетровськ, 14 грудня 2012 р.); «Актуальні проблеми науки цивільного, житлового та сімейного права» (м. Харків, 15 лютого 2013 р.); «Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин»

(м. Хмельницький, 17-18 травня 2013 р.); «Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права» (м. Харків, 24 травня 2013 р.); «Досвід і проблеми інкорпорації, імплементації та адаптації екологічного законодавства» (м. Дніпропетровськ, 25 вересня 2013 р.); «Актуальні проблеми публічного та приватного права» (м. Запоріжжя, 25 жовтня 2013 р.); «Малиновські читання» (м. Острого, 15-16 листопада 2013 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення й висновки дисертації знайшли відбиття в двадцяти дев'яťох наукових працях (у дев'яťох статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях і тезах двадцяти наукових доповідей на наукових конференціях).

Структура дисертації зумовлена предметом, метою та завданнями дослідження. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, які містять десять підрозділів, висновків до кожного розділу й загальних висновків, списку використаних джерел та додатку. Загальний обсяг дисертації – 213 сторінок, з яких основного тексту – 175 сторінок, додаток – 2 сторінки, кількість використаних джерел – 337 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано вибір теми дисертації, її актуальність, досліджено ступінь наукової розробки проблеми, зазначено зв'язок теми з науковими програмами та планами, визначено мету роботи, її завдання, об'єкт і предмет, характеризуються методи дослідження, наукова новизна одержаних результатів та їх теоретичне і практичне значення, викладено дані про апробацію основних положень дисертаційної роботи.

Розділ 1. «Загальна характеристика правового регулювання зонування земель у межах населених пунктів» складається з 6-ти підрозділів.

У *підрозділі 1.1. «Законодавство у сфері зонування земель у межах населених пунктів: становлення та розвиток»* здійснено науковий аналіз становлення та розвитку законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері зонування земель, та надано характеристику етапів становлення законодавства в даній сфері. Весь історичний розвиток правового забезпечення зонування земель пропонується поділити на три етапи: 1) законодавство VIII – початку XX ст.; 2) законодавство радянського періоду (1917-1990 рр.); 3) законодавство кінця XX ст. – початку XXI ст.

Аналіз законодавчого врегулювання відносин щодо правових засад зонування земель у межах населених пунктів в історико-правовому аспекті та з дотриманням хронологічної послідовності надає можливість

дійти висновку, що планування використання та охорони земель в межах населених пунктів на першому та другому етапах здійснювалось без належно закріплених норм стосовно зонування. Лише на третьому етапі була започаткована необхідна правова база. Це обумовлено потребою демократизації процесу планування використання та охорони земель, а також зменшення можливості безпосереднього адміністрування в сфері земельних відносин. Фактично на цьому етапі були створені об'єктивні передумови для підвищення ролі правової складової планування використання та охорони земель, а також однієї з його форм – зонування земель у межах населених пунктів.

У підрозділі 1.2. «Поняття зонування земель» досліджені різні наукові позиції щодо тлумачення поняття «зонування земель». Сформульовано авторське визначення «зонування земель у межах населених пунктів», під яким пропонується розуміти диференціацію земель на функціональні зони, яка здійснюється на підставі затвердженого органом місцевого самоврядування плану зонування території з метою встановлення дозволеного та допустимого використання земельних ділянок в межах цих зон.

Зроблено висновок, що зонування земель у межах населених пунктів, як самостійна категорія, має комплексний характер, який передбачає можливість його розгляду в кількох аспектах: (1) як інструмент планування управління та розвитку територій; (2) як один із способів визначення правового режиму земель; (3) як спосіб встановлення обмежень щодо характеру використання земельних ділянок.

Підрозділ 1.3. «Сутність зонування земель» присвячений встановленню правової природи зонування земель у межах населених пунктів. Вона полягає в тому, що, з одного боку, зонування виступає елементом містобудівного планування використання та охорони земель в межах населених пунктів, а з іншого – способом правового регулювання використання та охорони земельних ділянок у складі земель в межах населених пунктів, в результаті здійснення якого визначаються види дозволеного використання земельних ділянок.

Розглянуто зонування земель у межах населених пунктів в якості елемента економіко-правового механізму та екологічного фактора.

На підставі детального аналізу сутності зонування земель у межах населених пунктів обґрунтовується необхідність прийняття Закону України «Про зонування земель у межах населених пунктів» та запропоновані блоки питань, які мають бути врегульовані в даному законі.

У підрозділі 1.4. «Ознаки та види зонування земель» проаналізовані характерні ознаки зонування земель у межах населених

пунктів. Наведена класифікація зонування земель за конкретними критеріями, зокрема, залежно від сутнісних особливостей кожного з передбачених законодавством видів зонування; того, які землі підлягають зонуванню; територіального розміщення об'єктів зонування та ін. Такий підхід впливає на правовий режим відповідних земель насамперед тому, що законодавство передбачає різні правила планування та забудови земель в межах населених пунктів. Крім того, детально розглянуті природно-сільськогосподарське, функціональне, кадастрове, економіко-планувальне та екологічне зонування.

Зроблено висновок, що на сьогодні правовий інститут зонування земель в межах населених пунктів тільки починає формуватися. Так, ст. 180 Земельного кодексу України, що присвячена зонуванню земель, закріпила тільки основні принципи положення. Для подальшого розвитку та вдосконалення даного правового інституту необхідне прийняття Містобудівного кодексу України, який надасть змогу систематизувати та уніфікувати норми, що регулюють відносини у сфері містобудування, в тому числі і щодо зонування земель у межах населених пунктів.

Підрозділ 1.5. «Відмежування зонування земель від інших суміжних категорій» присвячений дослідженню різних наукових позицій та тлумаченню понять «категорія земель», «цільове призначення земель», «основне цільове призначення земель», «функціональне призначення земельних ділянок», «цільове використання земель», «раціональне використання», «дозволене використання земельної ділянки» та з'ясовано їх співвідношення із зонуванням земель.

Категорія «дозволене використання земельних ділянок» є умовою для подальшого вдосконалення конструкції «основне цільове призначення» земельної ділянки. Зміст наведеного положення можна трактувати наступним чином: основне цільове призначення (і, відповідно, вимоги до цільового використання земель) визначається їх приналежністю до тієї чи іншої категорії, а дозволене використання – додатковий елемент основного цільового призначення.

У підрозділі 1.6. «Порівняльний аналіз зонування земель за законодавством України та інших країн» проведено аналіз законодавства розвинутих країн у сфері зонування земель.

У зарубіжних державах накопичений різний досвід правового регулювання зонування земель, що обумовлено відповідними національними особливостями. Разом з тим можна виділити загальні ознаки інституту зонування: 1) являє собою інструмент планування і управління розвитку територій; 2) регламентує порядок використання, в першу чергу, забудови земельних ділянок; 3) встановлює обмеження

щодо характеру використання земельних ділянок; 4) використовує принцип «що не заборонено, те дозволено»; 5) має загальнодозвільний характер щодо застосування окремих обмежень.

Розділ 2 «Організаційно-правовий механізм забезпечення зонування земель у межах населених пунктів» складається з 4-х підрозділів.

У підрозділі 2.1. «Особливості суб'єктно-об'єктного складу правовідносин щодо зонування земель у межах населених пунктів» надано класифікацію як суб'єктів, так і об'єктів зонування земель, проаналізовані їх особливості.

Пункт 2.1.1. «Суб'єкти правовідносин щодо зонування земель» містить обґрунтування необхідності посилення ролі органів місцевого самоврядування як специфічних суб'єктів зонування земель в регулюванні відносин у сфері зонування земель у межах населених пунктів. Окрема увага в роботі приділяється питанню створення місцевими радами виконавчих органів з питань містобудування та архітектури, закріплення їх повноважень та компетенції.

Проаналізовано чинну правову базу щодо доступності громадян до містобудівної та землепорядної документації, яка регулює планування та забудову земель в межах населених пунктів (зокрема, планів зонування території). Зроблено висновок про необхідність розроблення і прийняття спеціального Закону України «Про участь громадян та їх об'єднань у прийнятті рішень у сфері містобудівної діяльності» та запропонована його загальна структура.

У пункті 2.1.2. «Об'єкти правовідносин щодо зонування земель» надана характеристика земель в межах населених пунктів, які виступають об'єктом правовідносин зонування. Установлено, що до головних ознак даних земель відноситься їх місце знаходження (в межах населених пунктів) та основне цільове призначення (під забудову). Зонуванню підлягають землі в межах населених пунктів незалежно від форми власності: вони можуть перебувати в державній, комунальній або приватній власності. При цьому трансформація форми власності на землі в межах населених пунктів (наприклад, приватизація державних чи комунальних земель) не впливає на їх характеристики як об'єкта зонування.

Призначення земель в межах населених пунктів для містобудівних потреб та подальше використання їх для зазначених цілей має домінуюче значення для характеристики цих земель як об'єкта зонування. Зміна їх цільового призначення в межах основного призначення, наприклад, використання для потреб, не пов'язаних із

забудовою, обумовлює необхідність внесення відповідних змін до плану зонування території.

Серед об'єктів зонування розрізняють землі щодо яких проведено зонування та землі, які підлягають зонуванню.

Підрозділ 2.2. «Зонування земель у межах населених пунктів як специфічна форма планування їх використання та охорони» присвячений аналізу схеми взаємозв'язку планувальної документації місцевого рівня, яка включає п'ять основних блоків: генеральний план населеного пункту, детальний план території, план зонування території, містобудівні умови та обмеження, містобудівний регламент. Підкреслюється, що для врегулювання планування території України слід використовувати саме таку сукупність взаємопов'язаної документації.

Зроблено висновок про комплексний характер плану зонування території. Він характеризується наступними специфічними ознаками: а) носить нормативно-правовий характер; б) затверджується відповідною місцевою радою; в) розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ) на всю територію населеного пункту або на його частину; г) ним встановлюється порядок планування і забудови територій, а також визначається перелік усіх дозволених та допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання територій і окремих земельних ділянок у межах функціональних зон.

У підрозділі 2.3. «Зонування земель у межах населених пунктів як спосіб деталізації основного цільового призначення земель» проаналізовані теоретичні підходи щодо правового значення зонування земель у межах населених пунктів та співвідношення інститутів віднесення земель до категорій і зонування земель. Обґрунтовано, що певну сукупність правових приписів щодо зонування земель у межах населених пунктів можна розглядати як спосіб деталізації цільового призначення конкретної земельної ділянки.

У ході проведеного дослідження зроблено висновок про те, що подальше вдосконалення законодавства, яке забезпечує реалізацію принципу поділу земель на категорії за цільовим призначенням, було б більш ефективним, ніж повна заміна категорій земель інститутом зонування земель.

У підрозділі 2.4. «Особливості зонування земель у межах приміських зон» наголошується, що існуючі правові форми державного регулювання планування і забудови приміської зони, зокрема, індустріально розвинутих міст, сьогодні є вкрай недосконалими. З метою впорядкування планування і забудови території приміської зони уявляється доцільним законодавчо встановити, що приміська зона цих

населених пунктів має визнаватися складовою частиною не тільки генерального плану, але і плану зонування території. Це обумовлено тим, що приміська зона тяжіє до міста і органічно пов'язана з ним. При включенні приміської зони до генерального плану і плану зонування території вона б отримала правову основу для свого функціонування.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає у комплексній науковій розробці правових засад зонування земель у межах населених пунктів шляхом з'ясування теоретичних положень щодо зонування земель, визначення основних тенденцій розвитку і сучасного стану правового регулювання відносин у зазначеній сфері, виявлення проблем, що виникають при регулюванні відповідних земельних відносин та вироблення конкретних пропозицій щодо їх вирішення. Проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки, пропозиції й рекомендації, що можуть мати як теоретичне, так і практичне значення:

1. Специфіка кожного з основних етапів становлення та розвитку правової регламентації суспільних відносин щодо зонування земель у межах населених пунктів зумовлена особливостями земельного устрою, який залежав від соціальних та суспільно-політичних умов певного етапу.

2. Зонування земель у межах населених пунктів – це диференціація земель на функціональні зони, яка здійснюється на підставі затвердженого органом місцевого самоврядування плану зонування території з метою встановлення дозволеного та допустимого використання земельних ділянок в межах цих зон.

3. Сукупність правових норм, присвячених зонуванню земель у межах населених пунктів, створює основу для формування самостійного правового інституту, який відповідатиме формально-юридичним критеріям виділення певної сукупності правових норм в окремий інститут земельного права. До його загальних ознак слід віднести: а) являє собою інструмент планування розвитку територій; б) регламентує порядок використання земель, перш за все, для забудови земельних ділянок; в) виступає однією з функцій управління землями в межах населених пунктів; г) встановлює обмеження щодо характеру використання земельних ділянок.

4. Характерні ознаки дозволеного використання земельних ділянок: а) встановлюється тільки для земельних ділянок; б) визначається спеціальним нормативним актом; в) являє собою спосіб уточнення цільового призначення земельної ділянки.

5. Для вдосконалення законодавства України щодо зонування земель у межах населених пунктів необхідно залучити досвід правового регулювання використання земель за допомогою засобів планування та зонування в зарубіжних країнах.

6. Потребують закріплення на законодавчому рівні компетенція та повноваження органів місцевого самоврядування в регулюванні відносин у сфері зонування земель у межах населених пунктів. Крім того, мають бути встановлені гарантії врахування інтересів громадян з питань, пов'язаних із затвердженням і реалізацією плану зонування території та за результатами громадських слухань.

7. Об'єктом зонування виступають землі в межах населених пунктів – як просторово-операційний базис – забудовані або призначені для здійснення забудови. Ознаки об'єкта зонування землі набувають після затвердження плану зонування території та встановлення для них відповідного дозволеного використання.

8. Передбачений містобудівним законодавством порядок використання земельних ділянок у населених пунктах полягає в наступному: 1) основне цільове призначення земель визначається через дозволене використання земельних ділянок; 2) дозволене використання встановлюється містобудівним регламентом, який містить сукупність параметрів і видів використання земельних ділянок; 3) містобудівний регламент розробляється і міститься у плані зонування території; 4) план розробляється органами місцевого самоврядування на основі генерального плану конкретного населеного пункту.

9. Співвідношення категорій земель та функціональних зон полягає в тому, що перші виокремлюються залежно від основного призначення земель, а другі – виділяються на підставі більш конкретних функцій, які окрема ділянка виконує в ході реалізації основного призначення території. При цьому функціональні зони можуть встановлювати як вичерпний перелік прав і обов'язків власника земельної ділянки чи землекористувача («основні» зони), так і додаткові обмеження до існуючого правового режиму земельних ділянок («додаткові» зони).

10. З метою впорядкування планування і забудови території приміської зони, що знаходиться за межами, зокрема, індустріально розвинених міст, було б доцільним встановити, що приміська зона цих населених пунктів була складовою частиною не тільки генерального плану, але і плану зонування території.

11. Інститут віднесення земель до категорій і майбутній інститут зонування земель у межах населених пунктів мають бути взаємопов'язані як юридичні механізми, за допомогою яких здійснюється регулювання земельних відносин. Заміна одного інституту іншим не дозволить

вирішити існуючі проблеми в земельній сфері, оскільки вони спрямовані на вирішення різних завдань. Форми співіснування цих інститутів мають вдосконалюватися з урахуванням змін у законодавстві. Не виключається, що у перспективі зонування земель у межах населених пунктів може розглядатися як альтернатива поділу земель на категорії за цільовим призначенням.

12. З урахуванням стану нормативно-правового забезпечення відносин у сфері зонування земель у межах населених пунктів актуалізується необхідність прийняття законів України «Про зонування земель у межах населених пунктів», «Про участь громадян та їх об'єднань у прийнятті рішень в сфері містобудівної діяльності» та Містобудівного кодексу України.

У додатку до дисертації запропоновано загальну структуру проекту Закону України «Про зонування земель у межах населених пунктів».

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Ігнатенко І. В. Правові засади гарантування інвестицій у сферу містобудування / І. В. Ігнатенко // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х.: Нац. ун-т «ЮАУ», 2011. – Вип. 116. – С. 133–140.

2. Ігнатенко І. В. Актуальні питання планування використання земель у населених пунктах / І. В. Ігнатенко // Теорія і практика правознавства. – 2011. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.jur-academi.kharkov.ua/>. – Загл. з екрану.

3. Ігнатенко І. В. Зонування земель у межах населених пунктів як правова категорія / І. В. Ігнатенко // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна : Серія Право. – 2012. – № 1000. – С. 274–277.

4. Ігнатенко І. В. Категорії «земля» та «територія» в контексті правового регулювання зонування земель / І. В. Ігнатенко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 4(59). – Ч. 2. – С. 221–228.

5. Ігнатенко І. В. Правові аспекти зонування земель / І. В. Ігнатенко // Вісник Харківського Національного університету імені В. Н. Каразіна: Серія Право. – 2012. – № 1034. – С. 341–344.

6. Ігнатенко И. В. Правовые аспекты и перспективы развития законодательства Украины о зонировании земель / И. В. Игнатенко // Общество и право (г. Краснодар, Российская Федерация). – 2013. – № 2. –

С. 49–53.

7. Ігнатенко І. В. Перспективи формування правового інституту зонирования земель в Україні / І. В. Ігнатенко // Юристъ-Правоведъ (г. Ростов-на-Дону, Російська Федерація). – 2013. – № 2. – С. 85–88.

8. Ignatenko I. V. Permitted land use as the result of zoning / I. V. Ignatenko // Найковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право» / Ред. кол. Д. О. Мельничук (голова) та ін. – К. – 2013. – Вип. 182. – Ч. 2. – С. 98–102.

9. Ігнатенко І. В. Співвідношення зонування земель з іншими земельно-правовими категоріями / І. В. Ігнатенко // Теорія і практика правознавства. – 2013. – № 2 (4). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnik/2.2013/22.pdf. – Загл. з екрану.

10. Ігнатенко І. В. Правові проблеми зонування земель у межах населених пунктів / І. В. Ігнатенко // Правові аспекти реалізації екологічної та природоресурсної політики : матер. міжнар. наук.-практ. конф. 6-7 жовтня 2011 р., м. Дніпроперовськ [присвяч. 10-річчю юрид. ф-ту НГУ, 20-річчю Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та 15-річчю приєднання України до Конвенції 1979 року] / редкол.: В. І. Андрейцев [та ін.] – Дніпропетровськ : Нац. гірничий ун-т, 2011. – С. 170–171.

11. Ігнатенко І. В. Зонування земель у межах населених пунктів як основа ефективного управління їх розвитком / І. В. Ігнатенко // Актуальні питання забезпечення стійкого розвитку національного господарства: матер. всеукр. наук. конф., 28-29 жовтня 2011 р. – Кременчук : Видавець Щербатих, 2011. – С. 44–46.

12. Ігнатенко І. В. Зонування земель у межах населених пунктів як форма планування їх використання / І. В. Ігнатенко // Збірник тез доп. та наук. повідом. учасників всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здоб. 9 листопада 2011 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2011. – С. 241–243.

13. Ігнатенко І. В. Правові форми планування використання земель / І. В. Ігнатенко // Актуальні проблеми юридичної науки: зб. тез міжнар. наук. конф. «Десяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 18-19 листопада 2011 р.) : у 4-х част. – Частина друга. – Хмельницький : Вид-во Хмельницького ун-ту управління та права, 2011. – С. 95–96.

14. Ігнатенко І. В. Правове регулювання зонування земель в сучасних умовах / І. В. Ігнатенко // Співвідношення екологічного, природоресурсного, земельного та аграрного права : матер. до круглого столу 9 грудня 2011 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х.: Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2011. – С. 130–134.

15. Ігнатенко І. В. Перспективи розвитку законодавства о планировании использования земель населенных пунктов Украины / И. В. Игнатенко // Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического права: матер. междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти доктора юридических наук, профессора М. И. Козыря, 2 марта 2012 г. – М.: Институт государства и права РАН, 2012. – С. 424–427.

16. Ignatenko I. V. Zoning of land in economically well-being countries / I. V. Ignatenko // Проблеми розвитку юридичної науки в дослідженнях молодих учених: зб. тез доп. та наук. повідом. конф. 5 квітня 2012 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х.: Нац. ун-т «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого», 2012. – С. 45–47.

17. Ігнатенко І. В. Правові аспекти районування та зонування земель / І. В. Ігнатенко // Правове життя сучасної України: матер. міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу (м. Одеса, 20-21 квітня 2012 р.). Т. 3 / відп. за випуск В. М. Дрьомін / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». – Одеса : Фенікс, 2012. – С. 464–466.

18. Ігнатенко І. В. Особливості зонування земель у межах сільських населених пунктів / І. В. Ігнатенко // Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна: матер. всеукр. круглого столу (25 травня 2012 р.): зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила, В. І. Семчика. – К.: Видавничий центр НУБіП України, 2012. – С. 143–146.

19. Ігнатенко І. В. Правова природа зонування земель у межах населених пунктів / І. В. Ігнатенко // Актуальні питання публічного та приватного права: тези доп. III міжнар. наук.-практ. конф. 3 жовтня 2012 р. / за ред. В. М. Огаренка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – С. 532–535.

20. Ігнатенко І. В. Правові аспекти реалізації зонування земель у межах населених пунктів / І. В. Ігнатенко // Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права України: зб. наук. пр. круглого столу (19 жовтня 2012 р.) / за ред. Г. І. Балюк, М. В. Краснової, А. М. Мірошніченко, В. В. Носіка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://law.univ.kiev.ua/science.html>. –

С. 260–263.

21. Ігнатенко І. В. Зонування земель як правовий механізм управління землями у межах населених пунктів / І. В. Ігнатенко // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні : матер. всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 26 жовтня 2012 р.). – У 3-х ч. Ч. 2 «Приватно-правові проблеми формування правової держави». – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. – С. 152–154.

22. Ігнатенко І. В. Зонування земель у межах населених пунктів як механізм узгодження публічних та приватних інтересів / І. В. Ігнатенко // Актуальні проблеми юридичної науки: зб. тез міжнар. наук. конф. «Одинадцять осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 23-24 листопада 2012 р.): у 4-х част. – Частина друга. – Хмельницький : Хмельницький ун-т управління та права, 2012. – С. 79–80.

23. Ігнатенко І. В. Законодавче врегулювання відносин зонування земель у межах населених пунктів / І. В. Ігнатенко // Досвід і проблеми вдосконалення екологічного законодавства: матер. міжнар. круглого столу, 14 грудня 2012 р., м. Дніпропетровськ / ред. кол. : В. І. Андрейцев [та ін.]. – Дніпропетровськ: Нац. гірничий ун-т, 2012. – С. 139–142.

24. Ігнатенко І. В. Співвідношення приватних і публічно-правових засад при зонуванні земель / І. В. Ігнатенко // Актуальні проблеми науки цивільного, житлового та сімейного права: матер. міжнар. наук.-практ. конф. присвяч. 91-річниці з дня народження В. П. Маслова, м. Харків, 15 лютого 2013 р. – Х. : Право, 2013. – С. 303–306.

25. Ігнатенко І. В. Щодо формування зонування земель як самостійного правового інституту земельного права / І. В. Ігнатенко // Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин: зб. тез міжнар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 17-18 травня 2013 р.). – Хмельницький : Хмельницький ун-т управління та права. – 2013. – С. 158–160.

26. Ігнатенко І. В. Правові проблеми співвідношення зонування земель із розподілом земель на категорії / І. В. Ігнатенко // Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права: зб. матер. круглого столу (24 травня 2013 р.) / за ред. М. В. Шульги, Д. В. Саннікова. –Х.: Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Національна академія правових наук України, 2013. – С. 62–64.

27. Ігнатенко І. В. Зонування земель як правовий засіб забезпечення екологічної безпеки містобудівної діяльності / І. В. Ігнатенко // Досвід і проблеми інкорпорації, імплементації та

адаптації екологічного законодавства: матер. міжнар. наук.-практ. конф., 25 вересня 2013 р., м. Дніпропетровськ / ред. кол. В. І. Андрейцев [та ін.] – Дніпропетровськ: Нац. гірничий ун-т, 2013. – С. 180–183.

28. Ігнатенко І. В. Правове забезпечення публічного інтересу при здійсненні зонування земель / І. В. Ігнатенко // Актуальні проблеми публічного та приватного права : тези доп. IV міжнар. наук.-практ. конф. 25 жовтня 2013 р. / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2013. – С. 135–138.

29. Ігнатенко І. В. До питання про співвідношення плану зонування території і документів територіального планування / І. В. Ігнатенко // матер. II міжнар. наук.-практ. конф. «Малиновські читання», м. Острог, 15-16 листопада 2013 р. – Острог : Вид-во Нац. ун-ту «Острозька академія», 2013. – С. 139–140.

АНОТАЦІЇ

Ігнатенко І. В. Правові засади зонування земель у межах населених пунктів. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2014.

Дисертацію присвячено комплексній науковій розробці правових засад зонування земель у межах населених пунктів. Здійснено історико-правовий аналіз розвитку законодавства у зазначеній сфері. У роботі сформульовано й розкрито юридичний зміст дефініції «зонування земель у межах населених пунктів» та проведено відмежування від інших суміжних категорій; розглянуті деякі види зонування; визначені особливості суб'єктно-об'єктного складу відповідних правовідносин. Доведено, що зонування земель у межах населених пунктів є способом деталізації основного цільового призначення земель; здійснено порівняльний аналіз зонування земель за законодавством України та інших країн. Виявлено прогалини в чинному законодавстві та надано окремі науково обгрунтовані пропозиції з удосконалення нормативно-правового регулювання відповідної групи суспільних відносин.

Ключові слова: зонування земель, землі в межах населених пунктів, план зонування території, планування та забудова території, містобудівна діяльність, дозволене використання земельної ділянки, поділ земель на категорії, основне цільове призначення земель.

Игнатенко И. В. Правовые основания зонирования земель в пределах населенных пунктов. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; аграрное право; экологическое право; природоресурсное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2014.

В диссертации на основе новейшего земельного и градостроительного законодательства исследованы правовые проблемы планирования, использования и охраны земель в пределах населенных пунктов и основное внимание уделено правовой регламентации зонирования таких земель, которое выступает одной из современных форм планирования территорий. Акцентируется внимание на оптимальном соотношении регулирования данных отношений земельным и градостроительным законодательством.

В работе сформулировано и раскрыто юридическое содержание дефиниции «зонирования земель в пределах населенных пунктов» и проведено отграничение от других смежных понятий, в частности: «категория земель», «основное целевое назначение земель», «функциональное назначение земельных участков», «целевое использование» и «рациональное использование» земель. Доказано, что зонирование земель в пределах населенных пунктов является перспективной специфической формой планирования территорий и способом детализации основного целевого назначения данных земель.

Определены и систематизированы признаки и особенности зонирования земель в пределах населенных пунктов. Обосновано положение, что совокупность норм, регулирующих общественные отношения по зонированию земель в пределах населенных пунктов, составляют основу для дальнейшего формирования самостоятельного правового института.

Осуществлена земельно-правовая характеристика зонирования земель в пределах населенных пунктов как элемента экономико-правового механизма и экологического фактора. Рассмотрена специфика следующих видов зонирования: природно-сельскохозяйственного, функционального, кадастрового, экономико-планировочного, экологического.

Проанализированы особенности субъектно-объектного состава соответствующих правоотношений. Осуществлен сравнительно-правовой анализ зонирования земель по законодательству Украины и других стран.

На основе анализа положений действующей нормативно-правовой базы в сфере правового обеспечения зонирования земель

выявлены пробелы в правовом регулировании отношений по зонированию земель в пределах населенных пунктов. В связи с этим сформулирован ряд научно обоснованных предложений по усовершенствованию соответствующих правовых предписаний. В частности, предложена общая структура проекта Закона Украины «О зонировании земель в пределах населенных пунктов», необходимость принятия которого прямо предусмотрена Земельным кодексом Украины.

Ключевые слова: зонирование земель, земли в пределах населенных пунктов, план зонирования территории, планировка и застройка территории, градостроительная деятельность, разрешенное использование земельных участков, деление земель на категории, основное целевое назначение земель.

I. V. Ignatenko. Legal principles of land zoning within the inhabited locality boundaries. – Manuscript copyright.

Thesis for a Candidate of Juridical sciences with a specialization in 12.00.06 – land law; agrarian law; environmental law; nature resources law. – Yaroslav Mudryi National law university, Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kharkiv, 2014.

The thesis deals with the comprehensive scientific research and development of legal principles of land zoning within the inhabited locality boundaries. Historical and legal analysis of the development of legislation in the afore-referenced sphere has been given. Legal implication of the term “land zoning within the inhabited locality boundaries” has been formulated, developed and separated from other related categories; certain types of zoning have been considered; peculiarities of subject-object structure of corresponding legal relations have been defined. It has been proved that land zoning within the inhabited locality boundaries is the method of specification of the basic special land designation; a comparative analysis of land zoning in accordance with the Ukrainian law and the laws of other countries has been carried out. Current legal loopholes have been defined and certain scientifically grounded suggestions how to improve normative legal regulation in the corresponding sphere of social relations have been given.

Key words: land zoning, lands within the inhabited locality boundaries, territory zoning plan, territory planning, town-planning activities, permitted use of land plots, land categorization, basic special land designation.

Відповідальний за випуск:

кандидат юридичних наук, доцент Лейба Л. В.

Підписано до друку _____ 2014 Формат 60х90/16.

Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.

Умовн. друк. арк. 0,7. Облік.-вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим. Зам. № ____

Друкарня

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77