НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

РІПЕНКО АРТЕМ ІГОРОВИЧ

УДК 349.412 (477)

Дисертація

КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ МІСТОБУДІВНИХ ПОТРЕБ

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

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук.
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ / **А. І. Ріпенко**

Науковий консультант: **Харитонова Тетяна Євгенівна –**
доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Одеса – 2020

АНОТАЦІЯ

Ріпенко А. І. **Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2020.

Дисертацію присвячено комплексному та всебічному дослідженню концептуально-правових засад використання земель для містобудівних потреб. Робота містить теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми у сфері формування концептуального бачення правового регулювання відносин щодо використання земель для містобудівних потреб. У роботі вивчається широке коло загальнотеоретичних проблем правового забезпечення використання земель для містобудівних потреб. Досліджено юридичне значення земель України як просторової основи містобудування. Визначено поняття використання земель для містобудівних потреб як врегульованих правом відносин щодо використання територіально-просторових, екологічних та інших функцій земель з метою організації матеріально-просторового середовища життєдіяльності людей шляхом розміщення будівель і споруд, а також здійснення благоустрою територій. Аргументовано тезу про те, що методологічний концепт еволюціонує та вимагає втілення у законодавстві ідеї «повсюдності містобудування», суть якої полягає в тому, що всю територію України слід розглядати як містобудівний ресурс, що є об'єктом просторового планування та відповідного використання. Комплексне законодавче втілення цієї концепції просторового планування дозволить не лише оптимізувати забудову територій у результаті просторового планування, але й надасть змогу повною мірою врахувати особливості використання та охорони земель сільськогосподарського, лісогосподарського, рекреаційного та іншого призначення.

Здійснено періодизацію розвитку законодавства у сфері використання земель для містобудівних потреб у незалежній України шляхом виділення таких основних етапів: 1) перехідний етап (1990 – 1992); 2) початковий етап (1992 – 2000); 3) активний етап (2000 – 2008); 4) будівничо-ліберальний етап (2008 – 2011); 5) новітній етап (2011 – до сьогодні). Оскільки в містобудівній діяльності можуть використовуватися різні об'єкти земельних відносин, правовий режим земель, що використовуються для містобудівних потреб, являє собою окремий різновид – *інтегрований правовий режим,* конкретне наповнення якого варіюється у встановлених законодавством межах залежно від двох груп найбільш важливих факторів: 1) *загально-правових* (об'єкта земельних правовідносин, що використовується для містобудівних потреб (територія, землі, ландшафт, земельна ділянка); категорії земель; адміністративно-територіального розташування (приналежності до певних адміністративно-територіальних одиниць, віднесення до міських чи сільських територій та населених пунктів, розташування у приміських зонах чи у складі міських агломерацій)); 2) *спеціально-правових* (планування використання територій, зонування, обмеження прав на землю). Розвиток земельного законодавства України, зокрема і у частині регулювання використання земель для містобудівних потреб, має бути підкорений концептуальній ідеї просторового планування, що замінить собою категоріальний поділ земель за цільовим призначенням. Розуміння просторового планування із *діалектичних* (як публічного управління), *функціонально-юрисдикційних* (як складової децентралізаційних процесів) та *інструментальних* (як альтернативної методологічної основи для регулювання земельних відносин) позицій дозволяє підкреслити характерні ознаки просторового планування як комплексного правового явища. Подальший розвиток та запровадження до законодавства концепції просторового планування поступово змінює концепцію земельної власності, оскільки суспільні інтереси, втілені у просторовому плануванні, у значній мірі підкорюють інтереси власників окремих земельних ділянок.

Доведено, що сучасний стан правового забезпечення планування використання та охорони земель в Україні має два основні недоліки: *змістовний* («подвоєння» планувальної документації шляхом перетину містобудівної та землевпорядної документацій) та *інструментальний* (використання різних правових засобів до планування територій у населених пунктах та за їх межами, що призводить до дисбалансу територіального розвитку та негативно відображається на стані містобудівного освоєння територій). Вирішення цих проблем можливе шляхом: 1) об'єднання планувальної документації; 2) розвитку правового механізму зонування у функціональному (заміна сучасного принципу поділу земель на категорії) і територіальному напрямах (поширення на всю територію держави, а не лише у населених пунктах). Досліджено публічно-правові та приватноправові аспекти використання земель для містобудівних потреб. В основу правового регулювання відносин використання земель для містобудівних потреб має лягти концептуальна ідея *гармонізації (узгодження) інтересів усіх зацікавлених сторін*, яку можна визначити як: 1) *принцип правового регулювання*, який спрямований на закріплення у праві системи положень та механізмів, покликаних забезпечувати взаємоузгодження інтересів різних зацікавлених сторін під час використання земель для містобудівних потреб; 2) *результат правового регулювання* – такий стан суспільних відносин використання земель для містобудівних потреб, за якого інтереси зацікавлених сторін максимально враховані, взаємоузгоджені та за можливості задоволені; 3) *критерій співвідношення публічно-правових та приватноправових засад* у регулюванні відносин використання земель для містобудівних потреб, для якого оптимальним є стабільний перекіс у бік публічно-правової регламентації.

За характером правових норм усі положення щодо гармонізації інтересів сторін під час використання земель для містобудівних потреб можна поділити на три групи: а) *концептуальні положення*, які відзначаються абстрактними, загальними формулюваннями та грають роль принципових засад; б) *змістовні положення*, які мають характер регулятивних норм права, надають конкретні права та обов'язки суб'єктам з метою гармонізації їх інтересів; в) *процедурні положення,*

які регламентують технічні аспекти реалізації змістовних положень. За ступенем розвитку законодавчого забезпечення правові механізми гармонізації інтересів сторін під час використання земель для містобудівних потреб можна поділити на: а) *розвинуті*, тобто такі, що отримали законодавче забезпечення (інститут зонування земель, громадські слухання щодо проектів містобудівної документації, громадське обговорення у процесі стратегічної екологічної оцінки проектів містобудівної документації; інститут відчуження земель для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; інститут громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів); б) *слабко розвинуті* – такі, що потребують деталізації законодавчих засад (комплексна забудова територій); в) *не розвинуті* – такі, що відомі доктрині та зарубіжному досвіду, однак не втілені у вітчизняному законодавстві (наприклад, публічний сервітут).

Досліджено адміністративні договори щодо використання земель для містобудівних потреб, які за суб'єктною та предметною ознаками поділяються на дві групи: 1) *сутo публічні* адміністративні договори, які укладаються між суб'єктами владних повноважень та мають подвійну компетенційну складову; 2) *публічно-приватні* адміністративні договори, що укладаються між суб'єктами владних повноважень та особами приватного права (інвестиційні та управлінсько-обслуговуючі). Інвестиційні адміністративні договори або встановлюють певні особливості використання земельних ділянок для містобудівних потреб (концесійний договір, інвестиційний договір про комплексну реконструкцію), або регулюють відносини щодо залучення землевласників та землекористувачів до спільного інфраструктурного розвитку населеного пункту (договори про пайову участь). *Організаційно-управлінські адміністративні договори* – це ті угоди, які опосередковують відносини, що не передбачають безпосереднього використання земель, однак стосуються здійснення управління земельним фондом.

Аналіз чинного земельного законодавства України свідчить про суттєве обмеження можливості існування зобов'язальних прав на земельну ділянку, що добре проявляється у кількісному співвідношенні основних правових титулів на земельні ділянки, що можуть використовуватися для містобудівних потреб: 1)

речево-правові (а) право власності, б) право забудови чужої земельної ділянки (суперфіцій); в) право постійного користування земельною ділянкою; г) право володіння; д) право сервітуту; е) право довірчої власності); 2) *уречевлені зобов'язальні* (право оренди земельної ділянки). Відсутність суто зобов'язальних правових титулів у сфері містобудування призводить до того, що частина відносин жодним чином не оформлюється, тобто залишається поза правовим полем, а частина – навмисно модифікується з метою уникнення необхідності встановлювати речові чи уречевлені зобов'язальні права на земельні ділянки.

Проаналізовано законодавчі засади суперфіцію, який наразі являє собою речове право, послаблене значною зобов'язальною складовою; та права оренди, яке наразі є зобов'язальним правом, ускладненим та посиленим речево-правовою складовою. У результаті такого законодавчого підходу суперфіцій – специфічний земельно-правовий титул у сфері містобудування – залишається незатребуваним в силу того, що не забезпечує необхідної надійності та гарантування прав сторін. При цьому на оренду лягає основний тягар договірного регулювання земельних відносин у сфері містобудування. У деяких випадках право оренди найбільш вдало відповідає фактичним відносинам, а у деяких – воно штучно поширюється на відносини, що мають іншу юридичну природу (наприклад, будівництво капітальних споруд на чужій земельній ділянці), що безумовно знижує якість договірного регулювання та послаблює гарантованість дотримання прав та інтересів сторін.

Досліджено право постійного землекористування, набуття якого надає можливість отримати земельну ділянку для забудови чи інших містобудівних потреб безоплатно, не застосовуючи загального принципу щодо конкурентного продажу прав користування землями державної та комунальної власності, а також отримати право власності на збудовані на цій ділянці об'єкти. У сучасних умовах такий шлях законодавчого регулювання земельних відносин суперечить принципу гармонізації інтересів зацікавлених сторін, і тому інститут права постійного землекористування має бути виключений із земельного законодавства України.

Проаналізовано науково-практичні проблеми вирішення (врегулювання) спорів щодо використання земель для містобудівних потреб. Земельні спори у

містобудуванні залежно від сфери містобудівних правовідносин, в якій вони виникають, класифіковано на: 1) *земельні спори у сфері планування територій*, які виникають під час розробки, проектування та затвердження містобудівної документації, встановлення та зміни адміністративно-територіального устрою, проведення зонування тощо; 2) *земельні спори у сфері забудови земель*, що поділяються на: а) *публічні*, що виникають у суб'єктів забудови із органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань надання дозволів, виконання ними різних дій чи бездіяльності, та б) *приватні,* що виникають між приватними особами з питань здійснення забудови земельних ділянок; 3) *земельні спори у сфері благоустрою територій*.

Ключові слова: використання земель для містобудівних потреб, планування, забудова, благоустрій, містобудівні потреби, містобудування, земельна ділянка, містобудівне право

SUMMARY

Ripenko A. I. **Conceptual and Legal Framework for the Use of Land for Urban Planning Needs.** – Qualifying scientific work on the manuscript copyright.

Dissertation for obtaining the degree of Doctor of Law in specialty 12.00.06 – land law; agrarian law; ecological law; natural resource law. – National University «Odessa Law Academy», Odessa, 2020.

The dissertation is devoted to complex and comprehensive research of conceptual and legal bases of land use for town – planning needs. The work contains a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem in the field of forming a conceptual vision of the legal regulation of relations regarding the use of land for urban needs.

The paper studies a wide range of general theoretical problems of legal support of land use for urban planning needs. The legal significance of the lands of Ukraine as a spatial basis of urban planning is studied. The concept of land use for urban needs as regulated by law relations on the use of spatial, ecological and other functions of land in order to organize the material and spatial environment of people by placing buildings and structures, as well as landscaping.

The author argues that the methodological concept is evolving and requires the implementation of the idea of "ubiquity of urban planning", the essence of which is that the whole territory of Ukraine should be considered as an urban resource that is the object of spatial planning and appropriate use. Comprehensive legislative implementation of this concept of spatial planning will not only optimize the development of territories because of spatial planning, but also allow taking full account of the peculiarities of land use and protection of agricultural, forestry, recreational and other purposes.

Periodization of the development of legislation in the field of land use for urban needs in independent Ukraine by identifying the following main stages: 1) the transition stage (1990 – 1992); 2) the initial stage (1992 – 2000); 3) active stage (2000 – 2008); 4) construction-liberal stage (2008 – 2011); 5) the latest stage (2011 – present).

Since different objects of land relations can be used in urban planning, the legal regime of land used for urban planning needs is a separate variety – an integrated legal regime, the specific content of which varies within the statutory limits depending on the two groups of most important factors: 1) general legal (object of land relations used for urban needs (territory, land, landscape, land), categories of land, administrative-territorial location (belonging to certain administrative-territorial units, attribution to urban or rural areas and settlements points, location in suburban areas or as part of urban agglomerations)); 2) special legal (land use planning, zoning, restriction of land rights).

The development of land legislation of Ukraine, in particular in terms of regulating the use of land for urban planning needs, should be subordinated to the conceptual idea of spatial planning, which will replace the categorical division of land by purpose. Understanding spatial planning from dialectical (as public administration), functional-jurisdictional (as a component of decentralization processes) and instrumental (as an alternative methodological basis for regulating land relations) positions allows to emphasize the characteristic features of spatial planning as a complex legal phenomenon. Further development and introduction of the concept of spatial planning into the legislation is gradually changing the concept of land ownership, as the public interests embodied in spatial planning largely override the interests of the owners of individual land plots.

It is proved that the current state of legal support for land use planning and protection in Ukraine has two main shortcomings: substantive ("doubling" of planning documentation by crossing urban and land management documentation) and instrumental (use of various legal means to plan territories in settlements and beyond, which leads to an imbalance of territorial development and has a negative impact on the state of urban development).

The solution to these problems is possible by: 1) combining planning documentation; 2) development of the legal mechanism of zoning in functional (replacement of the modern principle of division of lands into categories) and territorial

directions (distribution on all territory of the state and not only in settlements). Public law and private law aspects of land use for urban planning needs are studied.

The legal regulation of land use relations for urban needs should be based on the conceptual idea of harmonization (coordination) of interests of all stakeholders, which can be defined as: 1) the principle of legal regulation, which aims to enshrine in law a system of provisions and mechanisms to ensure mutual interests stakeholders in the use of land for urban needs; 2) the result of legal regulation – a state of public relations of land use for urban needs, in which the interests of stakeholders are maximally taken into account, mutually agreed and, if possible, satisfied; 3) the criterion of the ratio of public law and private law principles in the regulation of land use for urban needs, for which the optimal is a stable skew towards public law regulation.

According to the nature of legal norms, all provisions on harmonization of interests of the parties in the use of land for urban needs can be divided into three groups: a) conceptual provisions, which are marked by abstract, general formulations and play the role of principles; b) substantive provisions, which are in the nature of regulatory rules of law, provide specific rights and responsibilities to entities in order to harmonize their interests; c) procedural provisions that regulate the technical aspects of the implementation of substantive provisions.

According to the degree of development of legislative support, legal mechanisms for harmonization of interests of the parties during the use of land for urban needs can be divided into: a) developed, those that have received legislative support (institute of land zoning, public hearings on urban planning documents) evaluation of projects of town-planning documentation; institute of alienation of lands for public needs or on motives of public necessity; institute of public control in the field of improvement of settlements); b) poorly developed – those that require detailed legislative principles (integrated development of territories); c) not developed – those that are known to doctrine and foreign experience, but not embodied in domestic law (for example, public easement).

Administrative agreements on the use of land for urban planning purposes, which the author divides into two groups on subjective and subject grounds, are studied: 1)

purely public administrative agreements, which are concluded between subjects of power and have a dual competence component; 2) public-private administrative agreements concluded between subjects of power and persons of private law (investment and management services).

Investment administrative agreements either establish certain features of land use for urban planning needs (concession agreement, investment agreement on complex reconstruction), or regulate the relationship of landowners and land users in the joint infrastructural development of the settlement (share participation agreements). Organizational and managerial administrative agreements are those agreements that mediate relations that do not provide for the direct use of land, but relate to the implementation of land management.

The analysis of the current land legislation of Ukraine shows a significant limitation of the possibility of the existence of mandatory rights to land, which is well manifested in the quantitative ratio of basic legal titles for land that can be used for urban purposes: 1) property (a) property rights; b) the right to build someone else's land (superficies); c) the right of permanent use of the land plot; d) the right of possession; e) the right of easement; f) the right of trust property); 2) materialized obligatory (right to lease land).

The absence of purely binding legal titles in the field of urban planning leads to the fact that part of the relationship is not formalized in any way and remains outside the legal field, and part is deliberately modified to avoid the need to establish real or tangible binding rights to land. The author analyzes the scientific and practical problems of resolving (settling) disputes concerning the use of land for urban needs.

The legal framework of superficies, which is currently a property right weakened by a significant binding component, is analyzed; and lease rights, which are currently a binding right, complicated and enhanced by the property law component. Because of this legislative approach, superficies – a specific land title in the field of urban planning – remain unclaimed because it does not provide the necessary reliability and guarantee the rights of the parties. At the same time, the main burden of contractual regulation of land relations in the field of urban planning falls on lease. In some cases, the lease right

corresponds best to the actual relationship, and in some – it artificially extends to relationships that have a different legal nature (for example, the construction of capital structures on someone else's land), which certainly reduces the quality of contractual regulation and weakens interests of the parties.

Acquiring the right of permanent land use makes it possible to obtain land for construction or other urban needs free of charge, without applying the general principle of competitive sale of land use rights of state and communal property, as well as to acquire ownership of facilities built on this site. In modern conditions, such a way of legislative regulation of land relations contradicts the principle of harmonization of the interests of stakeholders, and therefore the author proposes to exclude the institution of permanent land use law from the land legislation of Ukraine.

Land disputes in urban planning, depending on the field of urban planning, in which they arise, are classified into: 1) land disputes in the field of spatial planning, which arise during the development, design and approval of urban planning documentation, establishment and change of administrative-territorial structure, zoning, etc.; 2) land disputes in the field of land development, which are divided into: a) public, arising from the subjects of development with public authorities and local governments on permits, their performance of various actions or omissions, and b) private, which arise between individuals on the implementation of land development; 3) land disputes in the field of landscaping.

Key words: land use for town-planning needs, planning, building, improvement, town-planning needs, town-planning, land plot, town-planning law

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Ріпенко А.І. Використання земель для містобудівних потреб: теоретичні та практичні проблеми: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 496 с.

2. Ріпенко А.І. Містобудівна діяльність на землях населених пунктів: історико-правовий огляд. *Науковий вісник НУБІП. Серія «Право».* № 165. 2011. С. 172–180.

3. Ріпенко А.І., Мірошниченко А.М. «Планувальна експропріація» за законодавством України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. № 5 (127). 2012. С. 59–66.

4. Ріпенко А.І., Мірошниченко А.М. Чи є в Україні землі комунальної власності. *Адвокат.* № 2 (137). 2012. С.6-10.

5. Ріпенко А.І., Мірошниченко А.М. Зобов'язальні права користування земельною ділянкою. *Право України.* 2012. № 7. С.40-49.

6. Ріпенко А.І. Правове регулювання використання надземного та підземного простору земельних ділянок. *Форум права*. №1. 2012. С. 820–829

7. Ріпенко А.І., Мірошниченко А.М., Попов Ю.Ю. Земельні ділянки: віндикація, реституція, кондикція, визнання прав (співвідношення та деякі проблемні питання). *Часопис Академії адвокатури України*. 2012. № 16 (3'2012). С.1 – 24.

8. Ріпенко А.І., Мартин А.Г., Мірошниченко А.М. Теоретичні та практичні проблеми правового забезпечення безоплатної приватизації земель. *Південноукраїнський правничий часопис*. № 4. 2012. С. 123–126.

9. Ріпенко А.І. Земельні ділянки та інші нерухомі речі як правові абстракції. *Форум права.* № 1. 2013. С.822-830.

10. Ріпенко А.І. Володіння земельними ділянками: законодавче регулювання, теоретичні питання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2013. Вип.21. Ч.1. Том.1. С.98-102; *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2012. Вип. 20. Ч. 2. Том. 2. С.75 – 78.

11. Ripenko A. Urban and land planning legislative reform. *Право і громадянське суспільство*. № 3. 2013. С. 88 – 91.

12. Ріпенко А.І. Питання захисту речових прав на земельні ділянки в останніх актах судової практики. *Право і громадянське суспільство*. № 4. 2013. С. 49 – 63.

13. Ріпенко А.І. Права на земельні ділянки в контексті їх використання для містобудівної діяльності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 1. С. 105 – 108.

14. Ріпенко А.І. Конституційна модель земельних відносин в Україні. *Право і безпека.* 2014. № 3(54). С. 19 – 24.

15. Ріпенко А.І. Колосюк А.А. Проблеми методичного забезпечення судової експертизи з питань землеустрою у кримінальних справах. *Наукові праці НУ «ОЮА»*. 2017. Том 17. С.311-317.

16. Ріпенко А.І. Колосюк А.А. Дослідження щодо відповідності технічної документації зі встановлення (відновлення) меж земельних ділянок садибної забудови в містах: організаційно-правові аспекти. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2017. Вип. 17. С.290-297.

17. Ріпенко А.І., Яремко Ю.І., Пєсков І.В. Особливості судової експертизи документації із землеустрою щодо встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2019. Вип. 19. С. 329 – 339.

18. Ріпенко А.І. Некоторые проблемы, связанные с изменением собственников государственных и коммунальных земель в Украине. *Legea si viata.* №12/2. 2013. P.171-174.

19. Ріпенко А.І. Градостроительно-правовые аспекты земельного моратория в Украине. *Jurnalul Juridic Naţional: Teorie şi Practică*. 2014. № 2(6). P.19-24.

20. Ріпенко А.І. Прокурорський нагляд у сфері земельних відносин. *Evropský Politický a Právní Diskurz.* 2015. Vol. 2. Iss. 1. P. 336–338

21. Ріпенко А.І. Мірошниченко А.М. Проблемы принудительного прекращения права на долю в имуществе. *Legea si Viata.* Februarie 2015. P. 63–66

22. Ripenko A., Safonchyk O. Government Administration as the Main Prerequisite for Narrowing the Corruption Space. Baltic Journal of Economic Studies. – Vol. 5. – Iss. 3. P. 193-202.

23. Ripenko A., Martyn A., Openko I., Ievsiukov T., Shevchenko O. Accuracy of geodetic surveys in cadastral Registration of real estate: value of land as determining factor. Engineering for rural development/ Jelgava. 22.-24.05.2019. P. 1818-1825.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

24. Ріпенко А.І. Правові передумови запровадження тривимірного кадастру в Україні. *Механізми управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки:* матеріали круглого столу (Харків, 23–24 червня 2010 року) / [Відп. За вип. А.Я. Сохнич]. Харків, 2010. С.156-159.

25. Ріпенко А.І. Земельно-правове забезпечення відносин у галузі містобудування: теоретичний аспект. *Проблеми розвитку аграрного та земельного права України:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 25 травня 2011 року). Київ: Обрії, 2011. С.172-176.

26. Ріпенко А.І. Будівлі на чужій землі: минуле чи майбутнє? *Співвідношення екологічного, природоресурсного, земельного та аграрного права:* матеріали до круглого столу (9 грудня 2011 року). Харків: Національний університет "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого", 2011. С. С.163-174.

27. Ріпенко А.І. Просторове (територіальне) планування в Україні: еколого-правовий аспект. *Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України* : зб. тез наук. доп. учасн. круглого столу (9 листоп. 2012 р.). Х.: Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого", 2012. С.149-151.

28. Ріпенко А.І. Земельный участок как правовая абстракція. *Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 15-річчю Національного університету «Одеська юридична академія» та 165-річчю Одеської школи права (30 листопада 2012 року). Том 2. НУ «Одеська юридична академія». – Одеса: Фенікс, 2012. С.506-509.

29. Ріпенко А.І. До питання про особливості володіння земельними ділянками та іншою нерухомістю. *Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських відносин*: збірник тез Міжнародної

науково-практичної конференції на тему (17-18 травня 2013 року). – Хмельницький: Хмельницький університет управління і права, 2013. С.223-226.

30. Ріпенко А.І. Зобов'язальні правовідносини, пов'язані з використанням земельних ділянок. *Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права:* круглий стіл, присвяч. пам'яті проф. Ю. О. Вовка (24 трав. 2013 р. / НУ ЮАУ, НАПрУ). Харків: Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого", 2013. С.53-54.

31. Рипенко А.И. Вопросы принадлежности земельных участков и имущества многоквартирных жилых домов. *Актуальні правові проблеми публічно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22 листоп. 2013 р.) / Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького, Нац. акад. наук України. – Київ : Прінт-Сервіс, 2013. С.133-136.

32. Ріпенко А.І. Альтернативне врегулювання земельних спорів із використанням спеціальних знань експерта. *Четверте зібрання фахівців споріднених кафедр «Забезпечення прав в аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних відносинах»*: матер. зібр. (Одеса, 6-9 чер. 2019 р.). О., 2019. С. 170 - 173.

33. Ріпенко А.І. Судова експертиза документації щодо встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць: основні проблеми. *Актуальні питання судової експертизи і криміналістики* : збірник матеріалів міжнарод. наук.-практ. конф., присвяченої 150-річчю з дня народження засл. проф. М. С. Бокаріуса (Харків, 18–19 квіт. 2019 р.). Харків : ХНДІСЕ, 2019. С. 306 – 308.

Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

34. Ріпенко А.І. Каракаш І.І. Правові засади управління і контролю у сфері природокористування й охорони навколишнього природного середовищі у галузі охорони навколишнього природного середовища / Екологічне право України:

підруч. для студ. вищих навч. закладів / за ред. І. І. Каракаша. Одеса: Фенікс. 2012. С. 182-208.

35. Ріпенко А.І. Пащенко О.М. Земельне право України: загальна частина: навч. посібн. О.: Видавництво ТОВ «Удача», 2013. 80с.

36. Ріпенко А.І. Современные земельные отношения: проблемы и пути их решения: пособие для практиков и теретиков. К.: ВД «Дакор». 2015. 296 с.

37. Ріпенко А.І. Пащенко О.М. Земельне право України: навч. посібн. Київ: ВД «Дакор», 2016. 236 с.

38. Ріпенко А., Мартин А. Як створити ділянку суші в Україні? Правові перешкоди та способи їх подолання. *Земельне право України: теорія і практика*. 2010. № 4. С. 5 – 16.

39. Ріпенко А.І. Деякі проблемні питання правового забезпечення зміни меж міст в Україні. *Земельне право України: теорія і практика.* 2010. № 7. С. 8 – 16.

40. Ріпенко А.І. Тривимірний земельний кадастр: проблеми міжгалузевого правового регулювання та перспективи запровадження в Україні. *Землевпорядний вісник*. 2010. № 8. С. 14 – 21.

41. Ріпенко А.І., Мірошниченко А.М. Будівлі на чужій землі. Теоретичні перспективи, деякі практичні поради. *Землевпорядний вісник України*. 2012. № 2. С. 34 – 39.

42. Ріпенко А.І., Мартин А.Г, Мірошниченко А.М. Приватизація земель: від корупційного механізму до засобу забезпечення соціальної справедливості. *Земельне право України: теорія і практика*. 2013. № 6. С. 36 – 50.

43. Ріпенко А.І. Права на землю підприємств: що відповісти перевіряючому? *Платник податків*. № 09 (57). 2014. С. 29 – 32.

44. Ріпенко А.І., Мартин А.Г., Мірошниченко А. М. Проблеми та перспективи приватизації земель громадянами. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2012. № 3-4. С. 46 – 60.

45. Ріпенко А.І. Містобудівне регулювання земельних відносин у містобудівному законодавстві України: тенденції та перспективи. *Землевпорядний вісник*. 2011. № 6. С. 38 – 41.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ……....20

ВСТУП……...22

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ МІСТОБУДІВНИХ ПОТРЕБ……40

1.1.Доктринальне та законодавче визначення поняття містобудування…….40

1.2.Огляд наукових досліджень правового регулювання використання земель для містобудівних потреб ……53

1.3.Ґенеза законодавчого забезпечення використання земель для містобудівних потреб……82

1.4.Становлення містобудівного права України: концептуальні проблеми та перспективи……..113

РОЗДІЛ 2. ЮРИДИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ ЯК ПРОСТОРОВОЇ ОСНОВИ МІСТОБУДУВАННЯ ……140

2.1.Правовий режим земель України як просторової основи містобудування……140

2.2. Законодавчі проблеми формування земельних ділянок для містобудівних потреб……177

2.3. Правове забезпечення просторового планування та зонування як передумови використання земель для містобудівних потреб…….196

2.4. Правові особливості забудови земельних ділянок як об’єктів нерухомості……..229

РОЗДІЛ 3. ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ ТА ПРИВАТНОПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ МІСТОБУДІВНИХ ПОТРЕБ……...…262

3.1. Загальна характеристика публічно-правового та приватноправового регулювання використання земель для містобудівних потреб……...262

3.2. Адміністративний договір як джерело правового регулювання відносин з використання земельних ділянок для містобудівних потреб……..281

3.3. Особливості використання земельних ділянок для містобудівних потреб на окремих правових титулах…….306

РОЗДІЛ 4. НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ВИРІШЕННЯ (ВРЕГУЛЮВАННЯ) СПОРІВ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ МІСТОБУДІВНИХ ПОТРЕБ……..330

4.1. Теоретико-правовий аналіз та класифікація спорів, що виникають при використанні земель для містобудівних потреб……...330

4.2. Проблемні процесуально-процедурні аспекти вирішення спорів, що виникають при використанні земель для містобудівних потреб……335

4.3. Земельна та будівельна судова експертиза в контексті вирішення спорів щодо використання земель для містобудівних потреб……353

ВИСНОВКИ……366

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……...376

ДОДАТКИ……...452

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРК – Автономна Республіка Крим

ВГСУ – Вищий господарський суд України

ВКУ – Водний кодекс України

ВП ВСУ – Велика Палата Верховного Суду України

ВР – Верховна Рада

ВСУ – Верховний Суд України

ВЦВК – Всеросійський центральний виконавчий комітет

ГА ООН – Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй

ГПК – Господарський процесуальний кодекс

ДАБК – Державний архітектурно-будівельний контроль

ДПТ – детальний план територій

ЄЄК ООН – Європейська економічна комісія Організації Об'єднаних Націй

ЄС – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

ЗІС – земельно-інформаційна система

ЗК – Земельний кодекс

ЗУ – Закон України

КАС – Кодекс адміністративного судочинства

КК – Кримінальний кодекс України

КМ – Кабінет Міністрів

КПК – Кримінальний процесуальний кодекс

КПРС – Комуністична партія Радянського Союзу

КСУ – Конституційний Суд

КУ – Конституція України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

МАФ – мала архітектурна форма

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ОСББ – об'єднання співвласників багатоквартирного будинку

ОТГ – об’ днана територіальна громада

ПК – Податковий кодекс

РМ УРСР – Рада Міністрів УРСР

РНК СРСР – Рада народних комісарів СРСР

РРФСР – Російська Радянська Федеративна Соціалістична Республіка

РФ – Російська Федерація

СНД – Співдружність незалежних держав

СРСР – Союз Радянських Соціалістичних Республік

США – Сполучені Штати Америки

УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка

ФРН – Федеративна Республіка Німеччина

ЦВК – Центральний виконавчий комітет

ЦК – Цивільний кодекс

ЦК КПУ – Центральний комітет Комуністичної партії України

ЦПК – Цивільний процесуальний кодекс

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Відносини містобудування формують надзвичайно складну систему суспільних відносин, яка характеризується необхідністю перманентної гармонізації публічних та приватних інтересів в умовах підвищеної конфліктності. Під час використання земельних ділянок для потреб містобудування часто спостерігається зіткнення інтересів держави, територіальних громад, приватних осіб, а деякі протиріччя навіть викликають відкриті конфлікти та протистояння, що посилюють соціальну напругу. Указані особливості містобудівних суспільних відносин не враховуються сучасним законодавством, що регламентує використання земель для містобудівних потреб. Характерною особливістю законодавства у сфері використання земель для містобудівних потреб є висока ступінь колізійності, що на практиці призводить до двозначного тлумачення одних і тих самих приписів та порушення прав заінтересованих осіб. Окрім іншого, непрозорість та нестабільність законодавства, що регулює використання земельних ділянок під час містобудівної діяльності, негативно впливають на інвестиційну привабливість цієї сфери господарських відносин.

У своїй сукупності проблеми розвитку законодавства, що регулює земельні відносини під час містобудування, мають об’єктивний прояв у таких поширених негативних явищах як хаотична забудова населених пунктів, узбережжя водойм та інших територій, масове нехтування вимогами щодо раціонального використання та охорони земель, а також повсюдне ігнорування вимог щодо охорони навколишнього природного середовища. Удосконалення законодавчого забезпечення використання земель для потреб містобудування має спиратися на виважену, науково обґрунтовану концептуальну основу. Однак, незважаючи на значну актуальність окресленої проблематики, відносини щодо використання земель під час містобудівної діяльності не були об'єктом комплексного дослідження, що обумовлює вибір зазначеної теми дисертаційного дослідження.

Певні аспекти проблеми правового забезпечення використання земель для містобудівних потреб розглядались у монографічних працях та окремих наукових публікаціях вітчизняних дослідників у галузі земельного, екологічного та природоресурсного права. Досліджуючи важливі наукові питання права власності на землю Українського народу, використання та охорони земель населених пунктів, земель сільськогосподарського призначення, правового регулювання земельно-майнових відносин та інші, проблемні питання використання земель для забудови охоплювалися значною увагою у фундаментальних працях вітчизняних дослідників. У відповідному підрозділі дисертації автором проводиться огляд та аналіз дисертаційних досліджень та наукових праць, що торкаються теми дослідження. Водночас, у вітчизняній земельно-правовій науці досі не здійснено спроби дослідити концептуально-правові засади правового регулювання використання земель для містобудівних потреб та виявити системні помилки у такому регулюванні. Саме всебічне дослідження публічно-правових та приватноправових аспектів правового регулювання використання земель для містобудівних потреб дозволяє, спираючись на ґрунтовні та практично апробовані наукові розробки, віднайти оптимальну модель правової регламентації відповідних відносин.

Науково-теоретичну базу дисертаційного дослідження склали праці українських вчених, присвячені проблемам земельного, екологічного, аграрного та природоресурсного права, серед яких: В. І. Андрейцев, Г. В. Анісімова, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкова, О. Г. Бондар, Д. В. Бусуйок, М. Я. Ващишин, О. А. Вівчаренко, М. В. Воскобійник, Н. С. Гавриш, Н.. Ю. Гальчинська, О. В. Гафурова, А. П. Гетьман, О. В. Глотова, А. Й. Годованюк, Х. А. Григор'єва, В. К. Гуревський, Н. І. Данилко, В. В. Джерелій, К. О. Дремлюга, А. В. Духневич, С. В. Єлькін, В. М. Єрмоленко, О. І. Заєць, Л. П. Заставська, Н. Л. Ільїна, Н. В. Ільницька, І. В. Ігнатенко, І. І. Каракаш, Р. С. Кірін, Н. Р. Кобецька, Т. О. Коваленко, Д. В. Ковальський, М. О. Ковальчук, Т. Г. Ковальчук, Д. Л. Ковач, О. М. Ковтун, Д. М. Коломійцева, Ю. В. Кондратенко, В. В. Костицький, І. О. Костяшкін, С. Д. Кравченко, М. В. Краснова, Ю. А. Краснова,

Н. С. Кузнецова, А. П. Кулинич, О. П. Кулинич, П. Ф. Кулинич, Л. В. Лейба, Я. О. Лисенко, О. В. Лозо, Н. Р. Малишева, Р. І. Марусенко, І. В. Мироненко, А. М. Мірошниченко, Г. В. Мороз, В. Л. Мунтян, О. І. Настіна, В. В. Носік, М. П. Одарюк, О. М. Пащенко, Є. О. Платонова, О. О. Погрібний, В. М. Правдюк, Т. О. Рахнянська, Т. Б. Саркісова, В. І. Семчик, В. Д. Сидор, І. І. Сіряченко, Т. М. Ситник, А. К. Соколова, А. М. Статівка, Л. М. Суща, Н. І. Титова, В. Ю. Уркевич, О. І. Ущаповська, В. І. Федорович, Д. В. Федчишин, Т. Є. Харитонова, Чау Тхі Хань Ван, А. І. Черемнова, А. О. Чирик, Ю. С. Шемшученко, А. П. Шеремет, М. В. Шульга, В. П. Яніцький, В. З. Янчук та інші.

Крім того, у роботі враховуються досягнення представників національних наукових юридичних шкіл із загальної теорії і філософії права, цивільного, господарського та інших галузевих наук, зокрема, таких учених, як: С. С. Алексєєв, О. В. Дзера, О. В. Ільницький, О. О. Квасніцька, Ю. В. Корнєєв, Р. А. Майданик, Є. О. Мічурін, Л. А. Музика, В. Г. Олюха, О. А. Підопригора, С. О. Погрібний, О. П. Подцерковний, К. О. Рибак, О. І. Сліпченко, Р. О. Стефанчук, Є. О. Харитонов, О. І. Харитонова, Г. Г. Харченко, В. В. Цюра та інші.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб, що виступають предметом дослідження, відповідають плану науково-дослідницької роботи кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія» «Стратегія еволюції аграрних, земельних та екологічних правовідносин у контексті інтеграційного розвитку» на 2016-2020 рр. як складової плану науково-дослідної роботи у межах комплексної теми Національного університету «Одеська юридична академія» «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» на 2016-2020 рр., затвердженої рішенням Вченої ради (державний реєстраційний номер 0116U001842).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у визначенні концептуально-правових та теоретико-методологічних засад

правового регулювання використання земель для містобудівних потреб, визначення концептуальних засад регламентації цих відносин в українському суспільстві, місця та значення відповідних нормативно-правових приписів у системі вітчизняного права, визначення перспектив розвитку правового та законодавчого регулювання відносин з використання земель для містобудівних потреб в Україні та формулювання відповідних пропозицій.

Для досягнення поставленої мети у дисертації вирішувалися такі основні ***завдання***:

- надати визначення містобудування як правової категорії;
- виявити характерні тенденції наукових досліджень щодо правового регулювання використання земель для містобудівних потреб;
- охарактеризувати особливості становлення законодавства у сфері використання земель для містобудівних потреб;
- визначити концептуальні проблеми та окреслити перспективи становлення містобудівного права України;
- розкрити особливості правового режиму земель України як просторової основи містобудування;
- виявити проблеми правового регулювання щодо формування земельних ділянок для містобудівних потреб;
- охарактеризувати правове забезпечення територіального (просторового) планування та зонування як передумови використання земель для містобудівних потреб;
- дослідити особливості законодавства щодо забудови земельних ділянок;
- встановити специфічні риси публічно-правового та приватноправового регулювання використання земель для містобудівних потреб;
- виявити особливості адміністративно-договірного регулювання використання земельних ділянок для містобудівних потреб;
- з’ясувати особливості використання земельних ділянок для містобудівних потреб на окремих правових титулах;

- навести поняття, класифікацію і специфіку спорів, що виникають при використанні земель для містобудівних потреб;
- висвітлити проблемні процесуально-процедурні аспекти вирішення спорів, що виникають при використанні земель для містобудівних потреб;
- встановити значення земельної та будівельної судових експертиз під час вирішення спорів щодо використання земель для містобудівних потреб.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються під час використання земель для містобудівних потреб.

Предметом дослідження є концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети використано комплексний підхід до аналізу об'єкта й предмета дослідження, що передбачає застосування широкого кола загальнофілософських, загальнонаукових, спеціально-наукових і власне правових методів, а саме: історичного, діалектичного, формально-логічного, системно-структурного, історико-правового, порівняльно-правового, формально-юридичного, та інших. Застосування *історичного методу* дослідження дозволило розкрити особливості ретроспективного розвитку містобудівних відносин упродовж періоду земельно-правових реформ в Україні (підрозділ 1.3). *Діалектичний метод* дозволив всебічно розглянути й обґрунтувати закономірний характер формування законодавства у сфері використання земель для містобудівних потреб у динаміці, постійному оновленні й розвитку, а також у зв'язку з іншими соціальними чинниками (розділ 1). *Формально-логічний метод* використовувався при побудові структури роботи, при викладі основних положень дисертації, формулюванні визначень понять та категорій, обґрунтуванні висновків, пропозицій та рекомендацій. За допомогою формально-логічного методу досліджувалися земельне та містобудівне законодавство, а також правозастосовча практика (розділи 1 – 4). Оперування *системно-структурним методом* сприяло визначенню місця правового регулювання використання земель для містобудівних потреб у системі сучасного права України (підрозділи 1.2, 1.3, 1.4). За допомогою *історико-правового методу* з'ясовано особливості становлення і хронологію

розвитку законодавства у сфері використання земель для містобудівних потреб (підрозділ 1.3). *Порівняльно-правовий метод* застосовувався для дослідження особливостей використання земель для містобудівних потреб за земельним та містобудівним законодавством України, а також деяких зарубіжних країн, співставленні різних підходів галузевих наук до вказаної проблематики (розділи 2 – 4). *Формально-юридичний метод* застосовано для розкриття змісту окремих приписів міжнародних документів, національної нормативної бази, а також аналізу судової практики, що допомогло при розробці авторських дефініцій (розділи 2 – 4). Використання указаних методів здійснювалося у взаємозв'язку, що сприяло повноті дослідження й обґрунтованості сформульованих висновків і пропозицій.

Емпіричну основу дослідження становлять нормативні акти земельного, містобудівного, природоресурсного, екологічного, цивільного та господарського законодавства України, законодавства деяких зарубіжних країн, міжнародні акти та матеріали судової практики.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є першим в доктрині земельного права України комплексним дослідженням концептуально-правових засад використання земель для містобудівних потреб. У дисертації обґрунтовуються нові для науки та важливі для практики застосування поняття, положення і висновки, які виносяться на захист.

Уперше:

- сформульовано авторську концепцію, що передбачає принципову зміну підходів до регулювання використання земель для містобудівних потреб на новітніх засадах – удосконалення відповідних процедур на підставі гармонізації інтересів усіх стейкхолдерів (громадськості, приватних осіб територіальних громад та держави), при одночасному збереженні стійкої переваги у бік адміністративного регулювання містобудівної сфери на оновлених засадах, насамперед засадах просторового планування;

- визначено поняття «використання земель для містобудівних потреб» як врегульовані правом відносини щодо використання територіально-просторових, екологічних та інших функцій земель з метою організації матеріально-

просторового середовища життєдіяльності людей шляхом розміщення будівель і споруд, а також здійснення благоустрою територій;

- обґрунтовано трансформацію методологічного концепту регулювання відносин щодо використання земель для містобудівних потреб, а саме: підхід, відповідно до якого землі у межах населеного пункту, які розглядалися єдиним об'єктом правового регулювання, змінюється ідеєю «повсюдності містобудування», відповідно до якої всю територію України слід розглядати як містобудівний ресурс, що є об'єктом просторового планування та відповідного використання;

- здійснено періодизацію розвитку законодавства у сфері використання земель для містобудівних потреб у незалежній Україні із виділенням: 1) *перехідного етапу* (1990 – 1992), який характеризувався збереженням ознак земельного законодавства радянського періоду; 2) *початкового етапу* (1992 – 2000), що ознаменувався появою різних форм власності на землю, а також зародженням сучасного містобудівного законодавства України; 3) *активного етапу* (2000 – 2008), що відзначився: а) якісним та кількісним збільшенням нормативно-правової основи; б) спеціалізацією законодавчих засад; в) підвищенням ролі планування та зонування в земельних відносинах; 4) *будівничо-ліберального етапу* (2008 – 2011), під час якого було встановлено «будівельний пріоритет» відносно використання земель; 5) *новітнього етапу* (2011 – до сьогодні), який відзначився характерними тенденціями: а) підвищенням значення планування; б) «пристосуванням» позитивного законодавства до вимог практичної діяльності; в) впровадженням нових еколого-правових механізмів;

- обґрунтовано потребу в кодифікації містобудівного законодавства, що обумовлюється доктринальними, регулятивними та правозастосовними потребами, однак стримується відсутністю концептуального бачення за ключовими питаннями (окреслення кола відносин, що регулюватимуться майбутнім кодексом; а також межі кодифікаційного охоплення нормативного матеріалу);

- аргументовано існування *інтегрованого правового режиму земель, що використовуються для містобудівних потреб,* конкретне наповнення якого

варіюється у встановлених законодавством межах залежно від двох груп найбільш важливих факторів: 1) *загально-правових (*об'єкта земельних правовідносин, що використовується для містобудівних потреб (територія, землі, ландшафт, земельна ділянка); категорії земель; адміністративно-територіального розташування (приналежності до певних адміністративно-територіальних одиниць, віднесення до міських чи сільських територій та населених пунктів, розташування у приміських зонах чи у складі міських агломерацій)); 2) *спеціально-правових* (планування використання територій, зонування, обмежень прав на землю);

- обґрунтовано доцільність подальшого розвитку законодавства у сфері використання земель для містобудівних потреб у напрямі втілення концептуальної ідеї просторового планування, що розуміється з *діалектичних* (як публічне управління), *функціонально-юрисдикційних* (як складова децентралізаційних процесів) та *інструментальних* (як альтернативна методологічна основа для регулювання земельних відносин) позицій;

- запропоновано покласти в основу правового регулювання відносин використання земель для містобудівних потреб концептуальну ідею *гармонізації інтересів усіх зацікавлених сторін*, яку можна визначити як: 1) *принцип правового регулювання*, який спрямований на закріплення у праві системи положень та механізмів, покликаних забезпечувати взаємоузгодження інтересів різних зацікавлених сторін під час використання земель для містобудівних потреб; 2) *результат правового регулювання* – такий стан суспільних відносин, за якого інтереси зацікавлених сторін максимально враховані, взаємоузгоджені та за можливості задоволені; 3) *критерій співвідношення публічно-правових та приватноправових засад* у регулюванні відносин використання земель для містобудівних потреб;

- здійснено класифікацію законодавчих положень щодо гармонізації інтересів сторін під час використання земель для містобудівних потреб за характером правових норм на: а) *концептуальні положення*, які відзначаються абстрактними формулюваннями та грають роль принципових засад; б) *змістовні положення*, які мають характер регулятивних норм права, надаючи конкретні права та обов'язки

суб'єктам; в) *процедурні положення,* які регламентують технічні аспекти реалізації змістовних положень;

- проведено класифікацію правових механізмів гармонізації інтересів сторін під час використання земель для містобудівних потреб за ступенем розвитку законодавчого забезпечення на: а) *розвинуті* – такі, що мають законодавче забезпечення (інститут зонування земель, громадські слухання щодо проектів містобудівної документації, громадське обговорення у процесі стратегічної екологічної оцінки проектів містобудівної документації; інститут відчуження земель для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; інститут громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів); б) *слабко розвинуті* – такі, що потребують деталізації законодавчих засад (комплексна забудова територій); в) *не розвинуті* – відсутні у вітчизняному законодавстві (наприклад, публічний сервітут);

- доведено, що відносини використання земель під час містобудівної діяльності вимагають своєрідного поєднання публічно-правового та приватноправового методів регулювання, для якого оптимальним є стабільна перевага у бік публічно-правових засад з метою забезпечення гармонізації інтересів усіх зацікавлених сторін: приватних осіб, територіальних громад та держави;

- здійснено класифікацію адміністративних договорів щодо використання земель для містобудівних потреб за суб'єктною та предметною ознаками на: 1) *суто публічні*, які укладаються між суб'єктами владних повноважень та можуть стосуватися відносин щодо розмежування компетенції, координації дій, делегування повноважень тощо; 2) *публічно-приватні*, що укладаються між суб'єктами владних повноважень та особами приватного права та поділяються на: а) інвестиційні (встановлюють особливості використання земельних ділянок для містобудівних потреб (концесійний договір, інвестиційний договір про комплексну реконструкцію) або регулюють відносини щодо залучення землевласників та землекористувачів до інфраструктурного розвитку населеного пункту (договори про пайову участь)); б) управлінсько-обслуговуючі (угоди, які стосуються управлінського процесу);

- встановлено, що відносини щодо використання земельних ділянок для містобудівних потреб у рамках концесії проходять три послідовні стадії: 1) *переддоговірні відносини,* які виникають з моменту прийняття рішення про доцільність концесії, тривають до укладення договору оренди земельних ділянок та охоплюють комплекс правовідносин: а) розробка детального плану території; б) формування земельних ділянок; в) накладення законом на обрані земельні ділянки суттєвих обмежень; г) проектування об'єктів на відповідних землях; 2) *договірні відносини,* що виникають з моменту укладення договору оренди земельної ділянки, необхідної для виконання концесійного договору, та тривають протягом дії останнього; 3) *постдоговірні відносини*: а) повернення концесіонером земельної ділянки власнику; б) збудовані об'єкти концесії протягом дії договору та після його закінчення перебувають у державній або комунальній власності;

удосконалено:

- визначення правової категорії містобудування (містобудівної діяльності), під якою пропонується розуміти врегульовану правом діяльність органів влади, юридичних та фізичних осіб щодо організації матеріально-просторового середовища життєдіяльності людей шляхом планування територій, проектування та розміщення об'єктів будівництва, їх реконструкції та капітального ремонту, а також здійснення благоустрою територій;

- розуміння містобудівних відносин як комплексу суспільних відносин, які виникають не лише на поверхні землі, але й у надземному та підземному середовищі, що вимагає комплексного уніфікованого правового регулювання з урахуванням стратифікації простору;

- шляхи вирішення проблем у сфері формування земельних ділянок для їх використання у містобудуванні за допомогою законодавчого втілення концептуальних ідей: 1) *лібералізації,* що передбачає: а) добровільність реєстрації земельних ділянок; б) полегшення процедури кадастрової реєстрації земельних ділянок; в) передбачення технічних та правових умов тривимірної реєстрації окремих об'єктів; та 2) *інтеграції*, що полягає в об'єднанні трьох кадастрово-

реєстраційних систем: земельного кадастру, містобудівного кадастру та системи реєстрації прав на нерухоме майно;

- шляхи усунення недоліків правового забезпечення планування використання та охорони земель: *змістовного* («подвоєння» планувальної документації) та *інструментального* (використання різних правових засобів до планування територій у населених пунктах та за їх межами) – за допомогою об'єднання планувальної документації та розвитку правового механізму зонування у функціональному (заміна категорізації) і територіальному напрямі (поширення на всю територію держави);

- земельно-правову термінологію з позицій монооб'єктної концепції нерухомості та власницького підходу до правової ідентифікації простору, відповідно до чого поняття *земельної ділянки як об'єкту прав* визначається як правова абстракція, що позначає частину простору, індивідуалізовану у той чи інший прийнятний для суспільства на відповідному етапі його розвитку спосіб, а також те, що знаходиться в межах цього простору та не вилучено з нього згідно з окремими приписами закону;

- наукові положення щодо розмежування землі та надр за допомогою диференційованого функціонального підходу, відповідно до якого використання підземного простору для містобудівних потреб має регулюватися земельним та містобудівним правом;

- розуміння специфіки права довірчої власності у відносинах використання земель для містобудівних потреб, відповідно до якої пропонується поширення правового режиму довірчої власності на усе майно, збудоване на земельній ділянці, що передана у довірчу власність;

- науково-методологічний підхід до визначення оптимального співвідношення приватно- та публічно-правових засад у регулюванні використання земель для містобудівних потреб, що може визначатися на підставі двох основних критеріїв: 1) ступінь гармонізації інтересів усіх зацікавлених сторін; та 2) співвідношення публічно-правових та приватноправових методів регулювання;

- розуміння природи права оренди земельної ділянки для містобудівних потреб як уречевленого зобов'язального права;

***дістали подальшого розвитку*:**

- пропозиції щодо удосконалення термінології законодавства у напрямі урахування додаткового смислового значення суміжних понять, а саме: поняття «землі» має виражене природоресурсне навантаження, «ландшафт» – еколого-правове, «земельна ділянка» – цивільно-правове, «територія» – містобудівне;

- положення щодо характерних особливостей законодавчого забезпечення формування земельних ділянок для містобудівних потреб: а) *концептуально-правової* (формування земельної ділянки передує реалізації прав на неї); б) *інституційно-правової* (диференціація інституційних систем земельно-кадастрової реєстрації, реєстрації речових прав та містобудівного кадастру); в) *техніко-юридичної (*двовимірність земельно-кадастрової реєстрації);

- узагальнення наукових підходів до використання правового інструментарію зонування в якості альтернативи поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням, відповідно до якого виділяються: а) *скептичний підхід* (категоризацію земель неможливо адекватно замінити зонінгом); б) *гібридний підхід* (використання правового інституту зонування земель поряд із збереженням поділу земель на категорії шляхом нашарування чи функціональної диференціації)*; в) поміркований підхід* (поступове розширення застосування правового зонування земель з метою витіснення еволюційним шляхом категоризації в майбутньому); г) *реформаційний підхід* (зонування здатне повноцінно замінити диференціацію земель на категорії, і ця ідея потребує якнайшвидшого законодавчого втілення);

- розуміння поняття забудови як невід'ємної складової містобудування, вивчення якої потребує застосування трьох взаємопов'язаних методологічних підходів: цивілістичного (як реалізація суб'єктивного права), еколого-природоресурсного (як різновид природокористування) та містобудівного (як складова містобудування), кожен з яких спирається перш за все на правовий режим земельної ділянки, на якій така забудова здійснюється або планується;

- класифікація основних правових титулів, на яких земельні ділянки можуть використовуватися для містобудівних потреб, на: 1) *речево-правові* (а) право власності, б) право забудови чужої земельної ділянки (суперфіцій); в) право постійного користування земельною ділянкою; г) право володіння; д) право сервітуту; е) право довірчої власності); 2) *уречевлені зобов'язальні* (право оренди земельної ділянки), – на основі якої зроблено висновок про обмеження можливості існування суто зобов'язальних прав на земельну ділянку для містобудівних потреб;

- висновки про те, що послабленість речового права суперфіцію значною зобов'язальною складовою та посилення зобов'язального права оренди речево-правовою складовою у своїй сукупності призводять до того, що по-перше, суперфіцій – специфічний земельно-правовий титул у сфері містобудування – залишається незатребуваним, оскільки не забезпечує необхідного гарантування прав сторін; по-друге, оренда вимушено використовується для договірного регулювання нехарактерних для неї земельних відносин у сфері містобудування;

- висновок про те, що існування володіння у двох площинах: а) законодавчій – як речове право, що не використовується на практиці; б) фактичній – як поширений стан безтитульного володіння земельною ділянкою – у містобудівних відносинах створює сприятливі умови для різного роду порушень земельного законодавства, перш за все – самочинного будівництва;

- ідея про необхідність виключення інституту права постійного землекористування із чинного законодавства з огляду на його невідповідність принципу гармонізації інтересів усіх зацікавлених сторін;

- визначення поняття містобудівної потреби у *широкому розумінні* як необхідності в системній організації містобудівними засобами зручного та безпечного матеріально-просторового середовища життєдіяльності людей; та *у вузькому розумінні* як необхідності в організації матеріально-просторового середовища життєдіяльності людей шляхом розміщення будівель і споруд та здійснення благоустрою територій;

- узагальнення наукових підходів до визначення поняття землі: а) *як земної поверхні* (властивий земельному та цивільному праву); б) *як основи екосистеми*,

під якою розуміється поверхня разом із природними об'єктами та ресурсами (характерний для екологічного права); в) *як території*, що включає земну поверхню разом із природними та антропогенними об'єктами та ресурсами (властивий для конституційного та містобудівного права);

- узагальнення наукових підходів до розуміння меж земельної ділянки із виділенням: а) *лінійного підходу* (як умовної замкненої ламаної лінії, що розмежовує земельні ділянки); б) *площинного підходу* (як прямовисної площини, що проходить через розмежувальні знаки двох суміжних ділянок);

- висновки про те, що проблеми запровадження тривимірної реєстрації земельних ділянок в Україні можна поділити на: а) юридичні (консервативність та висока імперативність нормативно-правової бази, відсутність техніко-юридичних умов для запровадження тривимірної реєстрації), б) технічні (складнощі в застосуванні конкретних програмних продуктів) та в) фінансові (висока вартість програмних продуктів та інших технологій, а також робіт по їх впровадженню);

- узагальнення наукових підходів до розуміння нерухомості із застосуванням критерію кількості об'єктів, що визнаються нерухомими, а саме: 1) *монооб'єктний* підхід, згідно з яким єдиним (матеріальним) об'єктом нерухомості визнаються земельні ділянки; 2) *поліоб'єктний* підхід, відповідно до якого на рівні закону визначена множинність (плюралізм) нерухомих об'єктів;

- узагальнення наукових підходів щодо поширення права власника земної поверхні на підземний та надземний простір, відповідно до якого виокремлюються: 1) *власницький підхід*, відповідно до якого на відповідний простір повною мірою поширюються права власника земельної ділянки; 2) *користувацький підхід*, згідно з яким власники земельних ділянок мають лише певні права на використання відповідного простору;

- пропозиції щодо удосконалення чинного земельного та містобудівного законодавства у напрямі активізації адміністративно-договірного регулювання відносин щодо використання земель для містобудівних потреб. При цьому під *адміністративним договором* розуміється угода, що може мати нормативний або індивідуальний характер, спрямована на взаємоузгоджене регулювання відносин у

сфері використання земель для містобудівних потреб між сторонами, принаймні одна з яких є суб'єктом владних повноважень;

- класифікація земельних спорів у містобудуванні залежно від сфери містобудівних правовідносин, в якій вони виникають, на: 1) *земельні спори у сфері планування територій*, які виникають під час розробки, проектування та затвердження містобудівної документації, встановлення та зміни адміністративно-територіального устрою, проведення зонування тощо; 2) *земельні спори у сфері забудови земель*, що поділяються на: а) *публічні*, що виникають у суб'єктів забудови із органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань надання дозволів, виконання ними різних дій чи бездіяльності, та б) *приватні,* що виникають між приватними особами з питань здійснення забудови земельних ділянок; 3) *земельні спори у сфері благоустрою територій*.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів. Висновки і пропозиції, сформульовані у дисертації, можуть бути використані у:

- науково-дослідній діяльності – як основа для подальшого наукового дослідження правових питань використання земель для містобудівних потреб;
- нормотворчій діяльності – для удосконалення чинного земельного та містобудівного законодавства;
- правозастосовчій діяльності – для забезпечення усталеного розуміння і коректного застосування норм, які регулюють відносини щодо використання земель для містобудівних потреб;
- практичній діяльності – при оформленні документів, необхідних для використання земельної ділянки для містобудівних потреб;
- навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Земельне право України», «Екологічне право України» та спецкурсів «Забезпечення прав у соціальній, аграрній, земельній та екологічній сфері», «Проблеми застосування юридичної відповідальності за аграрні, земельні та екологічні правопорушення», «Науково-практичні проблеми набуття та реалізації прав на землю», а також при підготовці підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій із зазначених дисциплін;

- правовиховній роботі – для формування професійної правосвідомості та подолання правового нігілізму.

Результати дисертаційного дослідження впроваджено у навчальний процес та правозастосовну практику, що підтверджується, серед іншого, актами впровадження, що додаються до дисертаційного дослідження.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконане здобувачем особисто, всі результати цієї роботи, сформульовані в ній висновки, положення, рекомендації та пропозиції обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. Для аргументації окремих положень роботи використовувалися праці інших науковців із посиланнями на такі праці. Низка наукових публікацій виконана у співавторстві із іншими дослідниками. У науковій праці «Планувальна експропріація» за законодавством України» (у співавторстві із А.М. Мірошниченком) особистий внесок здобувача полягає у визначенні містобудівельно-правових аспектів запровадження планувальних обмежень щодо використання земельних ділянок. У роботі «Чи є в Україні землі комунальної власності» (у співавторстві із А.М. Мірошниченком) особистий внесок полягає у визначенні правових підстав існування земель комунальної власності в Україні. У науковій праці «Зобов'язальні права користування земельною ділянкою» (у співавторстві із А.М. Мірошниченком) особистий внесок полягає у визначенні особливостей використання земельних ділянок для благоустрою та розміщення споруд у зобов'язальних правовідносинах. У роботі «Проблемы принудительного прекращения права на долю в имуществе» (у співавторстві із А.М. Мірошниченком) особистий внесок здобувача полягає у формулюванні правової природи права на частку у нерухомому майні. У науковій праці «Земельні ділянки: віндикація, реституція, кондикція, визнання прав (співвідношення та деякі проблемні питання)» (у співавторстві із А.М. Мірошниченком, Ю.Ю. Поповим) особистий внесок автора полягає у визначенні особливості кондикційних правовідносин щодо земельних ділянок, а також специфіки визнання прав на земельні ділянки. У науковій праці «Теоретичні та практичні проблеми правового забезпечення безоплатної приватизації земель» (у співавторстві із А.Г. Мартином,

А.М, Мірошниченком) особистий внесок здобувача полягає у визначенні правової природи безоплатної передачі у власність земельних ділянок, зокрема для потреб, пов'язаних із містобудуванням. У наукових працях, надрукованих у співавторстві із А.А. Колосюком, особистий внесок здобувача полягає у визначенні правових передумов виникнення спорів щодо земельних ділянок. У науковій праці «Особливості судової експертизи документації із землеустрою щодо встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць» (у співавторстві із Ю.І. Яремком та І.В. Пєсковим) особистий внесок здобувача полягає у визначенні нормативно-правових підстав встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць. У роботі «Accuracy of geodetic surveys in cadastral Registration of real estate: value of land as determining factor» (у співавторстві із А.Мартином, І.Опенком, Т.Євсюковим та О.Шевченком) особистий внесок здобувача полягає у визначенні правових вимог до точності даних земельного кадастру. У науковій роботі «Government Administration as the Main Prerequisite for Narrowing the Corruption Space» (у співавторстві із О. Сафончик) особистий внесок автора полягає у визначенні основних корупційних ризиків в Україні.

Апробація результатів дисертації. Теоретичні висновки і практичні рекомендації, які містяться у дисертаційному дослідженні, доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія». Окремі результати дисертації були оприлюднені, зокрема, на таких міжнародних і вітчизняних наукових і науково-практичних конференціях: круглому столі «Механізми управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки» (Харків, 23–24 червня 2010 року); Міжнародній науково-практичної конференції «Проблеми розвитку аграрного та земельного права України» (м. Київ, 25 травня 2011 року); Круглому столі «Співвідношення екологічного, природоресурсного, земельного та аграрного права» (Харків, 9 грудня 2011 року); Круглому столі «Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України» (Харків, 9 листопада 2012 року); Міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права (до 15-

річчя НУ ОЮА та 165-річчя Одеської школи права)» (Одеса, 30 листопада 2012 року); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських відносин» (Хмельницький, 17-18 травня 2013 року); Круглому столі, присвяч. пам'яті проф. Ю.О. Вовка «Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права» (Харків, 24 травня 2013 року); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні правові проблеми публічно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин» (Київ, 22 листопада 2013 року); Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 150-річчю з дня народження Засл. проф. М. С. Бокаріуса (Харків, 18–19 квітня 2019 року); Міжнародній науковій конференції «18th International Scientific Conference Engineering for Rural Development» (Jelgava, 22-24.05.2019); Четвертому зібранні фахівців споріднених кафедр «Забезпечення прав в аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних відносинах» (Одеса, 6-9 червня 2019 року) та інших наукових заходах.

Публікації. Основні теоретичні та практичні висновки, положення та пропозиції дисертаційного дослідження викладено в одноосібній монографії «Використання земель для містобудівних потреб: теоретичні та практичні проблеми», в 4 навчальних посібниках та підручниках, 30 наукових статях, з яких 16 статей опубліковані у фахових виданнях, перелік яких затверджено МОН України, 6 статей – у зарубіжних виданнях, 8 статей у інших науково-практичних виданнях України, 10 тезах доповідей на конференціях та інших заходах.

Структура і обсяг дисертації зумовлені метою та завданнями дослідження. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, що включають у себе 14 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 462 сторінки. Список використаних джерел розміщений на 75 сторінках і складає 810 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ МІСТОБУДІВНИХ ПОТРЕБ

1.1.Доктринальне та законодавче визначення поняття містобудування

Розкрити зміст поняття «*містобудування*» («місто будування»), на перший погляд, зовсім неважко. Буквально, це – будівництво міст, однак таке розуміння не відбиває повністю змісту цього поняття. Так, сучасне містобудування охоплює не тільки будівництво та не лише в містах. На сьогодні завдання, що вирішуються містобудівними засобами, розширилися до організації просторів, що включають цілі групи населених місць (пунктів), а також міжселенні території. Містобудування удосконалює систему розселення в масштабі всієї країни, забезпечує формування групових систем населених місць тощо. Більш того, зміст, що вкладається у зазначене поняття, трансформується разом із розвитком суспільства [441, с. 100].

Між іншим, містобудування є комплексною складною системою, міждисциплінарним явищем, в основі якого лежать три найважливіші соціальні фактори: праця, побут та відпочинок населення. Саме тому основними завданнями містобудування є: 1) створення найбільш сприятливого матеріального середовища для трудової діяльності населення; 2) вирішення житлової проблеми і створення системи масового обслуговування населення; 3) будівництво закладів, що забезпечують відпочинок, лікування і оздоровлення населення.

Життєве середовище, що створюється містобудівними засобами, складається з трьох «середовищних» компонентів: 1) *природного*, представленого екосистемою: земля, повітря, рослини та тварини тощо; 2) *соціального* – середовище спільної діяльності людей; 3) *техногенного* – промисловість, житло, транспорт тощо. У містобудуванні всі ці компоненти взаємодіють між собою та реалізуються містобудівними засобами. Містобудування – це багатогранна

діяльність, спрямована на комплексну організацію матеріально-просторового середовища суспільної життєдіяльності [422, с. 27].

Розширене та дещо розмите визначення поняття містобудування міститься в ст. 1 ЗУ «Про основи містобудування», де містобудування (містобудівна діяльність) – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, яка охоплює прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів із збереженням традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [432]. Здається, такому широкому та не дуже чіткому визначенню взагалі не місце у законі. Поняття містобудування якщо й потребує визначення, то воно має бути розкрите на доктринальному рівні. Включаючи до визначення фразу «*інше використання територій»*, законодавець нівелює зміст цього визначення. Адже призначення будь-яких визначень – відмежувати одне явище (феномен) від інших [418].

Слід звернути увагу на те, що ЗУ «Про основи містобудування» розкриває терміни «містобудування» та «містобудівна діяльність» як синоніми. У спеціальній літературі обстоюються й погляди, згідно з якими поняття містобудування та містобудівної діяльності не ототожнюються, проте є тісно пов'язаними [773, с. 144]. Містобудування вважається ширшим за містобудівну діяльність, оскільки перше включає в себе теоретичну складову, а друга є практичною стороною першого [792, с. 117]. При цьому у містобудування як багатогранного поняття є дійсно величезна кількість визначень – від системи правових норм до різновиду мистецтва [792, с. 117]. Проте у контексті обраної теми дослідження ми використовуватимемо терміни «містобудування» та «містобудівна діяльність» як синоніми, адже методологічно, з точки зору земельного права, їхнє розмежування є недоречним.

Містобудування спрямоване на вирішення різноманітних завдань теоретичного та практичного характеру. Зокрема, ними є: 1. Прогнозування розвитку населених пунктів та інших територій; 2. Планування, забудова та інше використання територій; 3. Проектування, будівництво різноманітних окремих об'єктів; 4. Реконструкція історичних населених пунктів із збереженням традиційного характеру середовища, реставрація та реабілітація об'єктів культурної спадщини; 5. Створення інженерної та транспортної інфраструктури, а також благоустрій територій. Воно вирішує комплекс соціально-функціональних, санітарно-гігієнічних, техніко-економічних, архітектурно-композиційних завдань, поєднує пов'язане із реконструкцією та будівництвом населених пунктів законодавче регулювання, планування, інженерне і архітектурно-планувальне проектування, організацію та проведення будівельних робіт. Важливою ознакою містобудування є те, що воно також покликане вирішувати проблеми пошуку шляхів раціонального використання природних ресурсів, екологізації навколишнього середовища, створення ландшафтів тощо. При цьому слід підкреслити, що зміст містобудування завжди визначається соціальним та політичним ладом, рівнем розвитку виробничих сил, науки, техніки і культури, а також природно–кліматичними умовами та національними особливостями певної країни. Містобудування охоплює діяльність різних суб'єктів (органів державної влади, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб) зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища шляхом *планування* (розробки, узгодження, погодження, затвердження та впровадження відповідної планувальної, проектної документації), *забудови* (створення матеріальних об'єктів (об'єктів будівництва), а також їхнього ремонту та реконструкції) та *благоустрою*. При цьому планування, забудова та благоустрій мають сенс лише у комплексі, тому саме так і розумітимемо містобудівну діяльність у контексті нашого дослідження. Розкриття особливостей містобудування як правової категорії неможливе без аналізу його співвідношення із іншими суміжними правовими поняттями та категоріями.

Так, у сучасній науці дискусійним питанням є визначення змісту поняття «***будівництво***» та його відмежування від поняття містобудування. Як практичне втілення та реальний результат містобудування, як матеріалізація планувальної діяльності, що породжує значний масив складних правовідносин, будівництво традиційно виступає самостійним предметом багатьох наукових пошуків. Як відмічає О. В. Стукаленко, у вітчизняній науковій літературі можна виявити декілька основних підходів до співвідношення будівництва та містобудування: 1) ототожнення категорій «будівництво» та «містобудування»; 2) категорія «будівництво (будівельна діяльність)» включає поняття «містобудування»; 3) «містобудівна діяльність» більш широке поняття, ніж «будівництво» (в цілому, такий підхід втілено у Законі «Про основи містобудування»). При цьому, будівельна діяльність може бути представлена як різновид господарської діяльності, змістом якої є сукупність практичних дій суб'єктів господарювання і інших учасників господарських відносин, спрямованих на створення (спорудження) об'єктів (продукції) будівництва, поєднуючи при цьому організаційно-економічні, техніко-економічні складові. Методологічно подібне бачення будівельної діяльності як різновиду господарської діяльності дає змогу зрозуміти сутність цієї правової категорії, уніфікувати навчальні програми та відповідну літературу господарського спрямування, певною мірою побудувати узгоджену термінологію [276]. Треба відзначити, що такий «господарський» підхід до визначення понять «будівництво» та «містобудування» в цілому виходить за межі нашого дослідження, адже при набутті прав на земельні ділянки та їх використанні для містобудівних потреб зазвичай залишаються поза увагою, наприклад, умови поставки будівельних матеріалів відповідної якості тощо.

Досліджуючи співвідношення понять містобудування та будівництва, ми притримуємося до останнього наукового підходу, відповідно до якого безпосередня будівельна діяльність є підпорядкованою містобудуванню як системному явищу. Так, на нашу думку, ***містобудування (містобудівна діяльність)*** **–** це діяльність відповідних суб'єктів (державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадян,

об'єднання громадян) щодо організації матеріально-просторового середовища життєдіяльності людей шляхом планування територій, проектування та розміщення об’єктів будівництва, їх реконструкції та капітального ремонту, а також здійснення благоустрою територій. При цьому під об’єктами будівництва слід розуміти будинки, будівлі та споруди будь-якого призначення, їх комплекси, лінійні об’єкти інженерно-транспортної інфраструктури. Із запропонованого визначення нами було свідомо виключено ознаку «комплексності» та інші подібні характеристики, що часто використовуються у конструкціях нормативно-правових актів. По-перше, така «комплексність» потребує окремого розкриття. По-друге, застосування подібних термінів у визначеннях може значно розмити їх.

Із поняттям містобудування (містобудівної діяльності) найтіснішим чином пов’язане поняття ***архітектури (архітектурної діяльності).*** Вивчення наукових джерел дозволяє виділити чотири підходи до визначення співвідношення містобудування та архітектури: 1) ототожнення містобудування та архітектури; 2) жорстке відокремлення містобудування від архітектури; 3) містобудування – частина архітектури; 4) архітектура – частина містобудування. Насправді зв'язок цих категорій є досить складним та багатогранним.

На ранніх історичних етапах розвитку суспільства архітектура та містобудування являли собою єдину, не розподілену на види сферу діяльності, синтез якої можна назвати архітектурно-містобудівною діяльністю. Проте пізніше їх почали розділяти. Так, на думку окремих дослідників, містобудування охоплює набагато більшу кількість аспектів, пов'язаних зі створенням середовища для життєдіяльності людини, ніж архітектурна діяльність. Остання, в свою чергу, доповнює та конкретизує поняття «містобудівна діяльність» [471, с. 236-237].

Стверджують, що містобудування ґрунтується не тільки і не стільки на теорії архітектури, скільки на економічному, соціологічному, географічному, екологічному, інженерному та інших знаннях [509, с. 28]. Водночас, як вказує М. В. Омельяненко, архітектурно-містобудівна діяльність є синтезом архітектурної та містобудівної діяльності, які окремо розглядати не зовсім правильно, оскільки один із видів діяльності є логічним і природним доповненням

і продовженням іншого [471, с. 237 – 238]. Інші дослідники, зокрема, А.В. Яковлев, вважають містобудування провідною галуззю архітектури, що визначає її сутність та призначення [789, с. 6].

Порушене теоретичне питання має досить опосередковане відношення до юриспруденції, проте відмітимо, що на законодавчому рівні було здійснено спробу розмежувати поняття містобудування та архітектури шляхом прийняття окремих законів «Про архітектурну діяльність» та «Про основи містобудування», а також «Про регулювання містобудівної діяльності». Відповідно до ст. 1 Закону «Про архітектурну діяльність» архітектурною визнається діяльність по створенню об'єктів архітектури, яка включає творчий процес пошуку архітектурного рішення та його втілення, координацію дій учасників розроблення всіх складових частин проектів з планування, забудови і благоустрою територій, будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) будівель і споруд, здійснення архітектурно-будівельного контролю і авторського нагляду за їх будівництвом, а також здійснення науково-дослідної та викладацької роботи у цій сфері. З цього визначення вбачається, що архітектура має відмінності від містобудування. У сучасному розумінні архітектурою визнається той аспект діяльності з організації просторового середовища для життя людського суспільства, що поєднує в собі компоненти трьох найважливіших видів людської діяльності: науки, техніки та мистецтва.

У минулому архітектура охоплювала усе коло проблем, пов’язаних із будівництвом як окремих будівель та споруд, комплексів і ансамблів, так і цілих поселень, але зараз ці питання вийшли за межі власне архітектурних. Враховуючи предмет та спрямованість нашого дослідження, архітектурні питання в ньому окремо не розглядатимуться, адже не мають безпосереднього відношення до правової регламентації використання земельних ділянок для містобудівних потреб. Водночас, не всі аспекти містобудівної діяльності є предметом правового регулювання, зокрема земельно-правового регулювання. Це стосується питань проектування містобудівних об’єктів, їхнього архітектурно-художнього оформлення тощо.

Законодавчо неоднозначним та малодослідженим у вітчизняній правовій науці є питання співвідношення містобудування та ***благоустрою***. Як відносно окремий феномен містобудування й упорядкування територій благоустрій заявив про себе недавно. У науковій та навчальній літературі початку XX ст. поняття «благоустрій населених пунктів» в широкому розумінні розглядалось як таке, що охоплює практично всі аспекти існування населених пунктів, та часто ототожнювалось з поняттям «міське господарство». Міський благоустрій охоплював задоволення соціальних, матеріальних та духовних потреб, оздоровлення міст та охорону здоров'я, харчування, соціальне забезпечення, безпеку (протипожежні заходи, боротьба з повенями та стихіями), народну освіту та розваги, муніципальну естетику тощо. У вузькому розумінні міський благоустрій розглядався як житловий та вуличний благоустрій: планування, муніципальне будівництво, житлові та земельні питання, мостіння, зелені насадження, догляд за вулицями, вуличний транспорт, муніципальний зв'язок, міське освітлення і опалення. Так, до міського благоустрою включались питання завідування міською територією та земельне господарство (встановлення і розширення міської межі, облік земельного фонду, експлуатація земель тощо), планування міста, будівництво та ін. Проте сьогодні сфера благоустрою стала звужуватись, залишаючи місце спеціалізованим галузям: освіті, охороні здоров'я, транспорту, зв'язку, землекористуванню тощо.

Благоустрій територій включає роботи (заходи) з інженерної підготовки територій, облаштування доріг, розвитку міського транспорту, будівництва споруд та мереж водопостачання, каналізації, енергозбереження, озеленення, покращення мікроклімату, оздоровлення та охорони від забруднення повітряного басейну, відкритих водойм і ґрунту, санітарної очистки, зниження рівня міського шуму, зменшення вуличного травматизму тощо.

Важливо підкреслити, що завданням благоустрою є не лише проектування та спорудження певних об'єктів і елементів («містобудівні завдання»), а й їх подальше раціональне використання та належне утримання («експлуатаційні завдання»). У межах дослідження нами переважно розглядаються перші, що в

цілому поглинаються поняттям «містобудування». Можна умовно стверджувати, що перший аспект поняття «благоустрій» охоплюється поняттям «містобудування», другий – ні, адже є завданням житлово-комунального господарства (міського господарства)[1].

Благоустрій містить у своєму складі власні підгалузі: санітарне очищення населених місць, захист від шуму, озеленення та ін.[2] Як відзначається в літературі, зелені насадження у містах та інших населених пунктах є об'єктами рослинного світу, елементами благоустрою та елементами архітектурно-просторової композиції забудови. Від інших елементів благоустрою вони відрізняються, насамперед, природним походженням, у зв'язку з чим є водночас об'єктом еколого-правового регулювання [712]. На жаль, дана «екологічна складова» не завжди має вирішальне значення при поводженні із зеленими насадженнями на території населених пунктів[3]. Наприклад, при отриманні дозвільних документів на спорудження об’єктів містобудування відповідно до ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» дозволяється видалення будь-яких зелених насаджень (окрім тих, що мають правовий режим об’єктів природно-заповідного фонду) із внесенням до місцевого бюджету «символічної» відновної вартості. Причому ці кошти не витрачаються гарантовано саме на потреби озеленення, а «розмиваються» у загальних фондах відповідних бюджетів.

На даний час діє досить великий, але недостатньо упорядкований та внутрішньо неузгоджений законодавчий масив, присвячений регламентації правових відносин у сфері благоустрою населених пунктів. Провідним законом у цій сфері є ЗУ «Про благоустрій населених пунктів». Питання співвідношення положень законодавства у сфері благоустрою та містобудівного законодавства

---

[1] Під житлово-комунальним (міським) господарством слід розуміти діяльність територіальних громад села, селища, міста в особі місцевих публічних і приватних органів, спрямовану на задоволення колективних потреб місцевого населення, виходячи з власної фінансово-економічної бази.

[2] В літературі прийнято розділяти благоустрій та інженерну підготовку територій. До благоустрою (інженерного благоустрою) належать роботи, пов’язані із покращенням функціональних та естетичних якостей вже підготовлених в інженерному відношенні територій. У той же час, роботи з інженерного захисту згідно з ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» входять до поняття благоустрою.

[3] Хоча, наприклад, видалення зелених насаджень здійснюється за достатньо жорсткою процедурою із обов’язковим погодженням територіального органу охорони навколишнього природного середовища. Тим не менш, саме ставлення місцевих «зелентрестів», а також органів місцевого самоврядування до зелених насаджень у населених пунктах є скоріше господарським, аніж екологічним.

мають вирішуватись щодо кожної окремої ситуації. Нерідко відбувається «змішування» правових приписів містобудівного законодавства та законодавства з питань благоустрою населених пунктів при використанні земель для відповідних потреб.

Вбачається, що законодавство з питань благоустрою на теперішній час, з одного боку, «виокремлюється» з містобудівного, санітарно-епідемічного та екологічного законодавства, законодавства про житлово-комунальні послуги. З іншого боку, норми, що стосуються питань міського благоустрою, містяться в актах містобудівного законодавства. У цьому контексті законодавство з питань благоустрою немов би «нашаровується» на нього, а питання розміщення елементів благоустрою є предметом земельно-правового та еколого-правового регулювання.

На нашу думку, подальший розвиток законодавства з питань благоустрою може відбуватися в межах розвитку містобудівного законодавства. Звичайно, це справедливо з урахуванням висловленої вище позиції стосовно поділу заходів з благоустрою та відповідних суспільних відносин на: заходи з проектування та спорудження певних об’єктів і елементів благоустрою («містобудівні заходи») та заходи з використання та належного утримання об’єктів та елементів благоустрою («експлуатаційні заходи»). Останні переважно не регулюються містобудівним законодавством. Водночас проектування та спорудження об’єктів благоустрою має обов’язково відбуватись з урахуванням містобудівного законодавства.

Здається, що саме щодо першого аспекту висловлюються ті дослідники, які розглядають благоустрій як складову містобудування. Наприклад, Л.Є. Бірюков визначає містобудування як комплекс заходів з планування і благоустрою нових та існуючих населених місць [59, с. 129]. Нерозривні внутрішні зв’язки містобудування та благоустрою мають вираз у законодавчому регулюванні відповідних відносин.

Праці зарубіжних дослідників свідчать про те, що благоустрій нерідко ототожнюється власне із містобудуванням, або принаймні ці відмінності розуміються не так, як це має місце в Україні. Це проявляється у тому, що

застосовується розширене розуміння благоустрою територій та поселень [643, с. 30].

У Німеччині розрізняють два види робіт з благоустрою міста: роботи по відновленню – комуна може ухвалити рішення, яке повинна затвердити адміністративна влада, про створення зони відновлення (йдеться про зони, створені в уже існуючій структурі міста) та роботи з міського розвитку – будівництво нових кварталів або розширення міст за рахунок околиць. В Угорщині містобудування є компетенцією комун, які не мають у своєму розпорядженні достатньо коштів, щоб самим вести роботи з благоустрою, і звертаються до приватних партнерів У Німеччині розрізняють два види робіт з благоустрою міста: роботи по відновленню – комуна може ухвалити рішення, яке повинна затвердити адміністративна влада, про створення зони відновлення (йдеться про зони, створені в уже існуючій структурі міста) та роботи з міського розвитку – будівництво нових кварталів або розширення міст за рахунок околиць. В Угорщині містобудування є компетенцією комун, які не мають у своєму розпорядженні достатньо коштів, щоб самим вести роботи з благоустрою, і звертаються до приватних партнерів [643]. У питаннях міського благоустрою країни Європейського Співтовариства часто слугують прикладом важливих нововведень для інших країн світу, як-то, наприклад, пішохідні центри міст, де заборонено використання приватних автомобілів. Закони країн – членів ЄС сприяють загалом прагматичному підходу у вирішенні проблем міського благоустрою.

Однак важко уявити єдину модель, яка спроможна була би задовольнити усі країни. Наприклад, у Голландії 30% усіх переміщень «дім – робота» та 60% переміщень школярів здійснюється на велосипедах. Натомість, в інших країнах, як, наприклад, в Україні, велосипедна інфраструктура майже не розвинена, відсутні велосипедні доріжки та маршрути, парковки, що є об’єктами та елементами благоустрою населених пунктів[4]. Ще важче переконати жителів

[4] Рішення про створення велосипедного маршруту в Одесі є одним з перших у країні але ще тільки потребує своєї повноцінної реалізації. Фактично, велосипедні доріжки у межах автомобільних доріг відсутні.

деяких південно-європейських країн у необхідності охорони навколишнього середовища [643, с. 38 – 42]. Це твердження є повністю справедливим для України, де у гонитві за індустріальним розвитком та житловою забудовою, особливо в часи економічних підйомів, питанням благоустрою та охороні довкілля майже не приділялось уваги.

З наведених тез видно, що питання благоустрою не розглядаються зарубіжними дослідниками окремо від містобудівних питань. Європейський підхід демонструє змішаний погляд на містобудування та благоустрій. У питаннях міського благоустрою країни Європейського Співтовариства часто слугують прикладом важливих нововведень для інших країн світу, як-то, наприклад, пішохідні центри міст, де заборонено використання приватних автомобілів. Закони країн – членів ЄС сприяють загалом прагматичному підходу у вирішенні проблем міського благоустрою. Дійсно, благоустрій є невіддільним від містобудування. І це, зокрема, підтверджується проектом будь-якого об'єкта містобудування, що містить розділ «благоустрій».

У межах дослідження нас цікавить та частина заходів з благоустрою територій, що охоплюється поняттям «містобудування». Переважно, це заходи з покращення та збереження «природного» та «міського» ландшафтів, розміщення об'єктів та елементів благоустрою[5], а також інших об'єктів, пов'язаних з благоустроєм територій тощо. Для реалізації цих заходів потрібне використання земельних ділянок на підставі тих чи інших суб'єктивних прав, або ж має місце управління територіями (використанням земель), що теж охоплюється задумом дослідження.

Наприклад, до завдань містобудування, що водночас являють собою заходи з благоустрою територій, належить питання озеленення територій. Проектування, будівництво та видалення зелених насаджень відноситься до містобудівних завдань. Так, нормативи щодо нормативного озеленення територій та таке інше містяться у державних будівельних нормах [162] та інших нормативно-правових

[5]Віднесення певного об'єкту до «елементу благоустрою» - термін, що широко вживається у законодавстві з питань благоустрою населених пунктів, жодною мірою не визначає його майнового, природоохоронного чи іншого правового режиму.

актах, а самі роботи з зеленого будівництва частково відносяться до будівельних, їх вартість розраховується за нормативами, прийнятими у будівництві. Причому законодавство встановлює різні нормативи у міських та сільських населених пунктах [162].

Похідним від поняття містобудування та надзвичайно важливим для розуміння його сутності є термін **«*містобудівні потреби*».** Саме цей рушійний компонент містобудівної діяльності є наріжним каменем багатьох земельно-правових проблем у цій сфері. Зокрема, у даній роботі досліджуються питання правового регулювання здійснення прав на землю саме для містобудівних потреб.

Категорія «потреби» є багатовимірною та міждисциплінарною. Законодавство не розкриває зміст поняття «містобудівні потреби», а в науковій літературі воно вживається у різних значеннях. У теоретичних працях є поширеною думка, що потреба перетворюється в інтерес, а інтерес (прояв потреб людей) – у мету, що є найвищим рівнем мотивації до суспільно корисних дій [383, с. 31].

Спробу розкрити це поняття було зроблено у прийнятому в першому читанні законопроекті № 6403 від 24.01.2017 року «Про внесення змін до ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». Так, містобудівні потреби пропонувалося визначити як систему обґрунтованих потреб, визначених документацією з просторового планування та місцевими правилами регулювання забудови, спрямованих на розв'язання соціально-економічних та екологічних проблем, реалізацію державних, місцевих програм та інших завдань шляхом розміщення об’єктів будівництва та територій зелених насаджень загального користування для створення сприятливого життєвого середовища.

Це визначення є, на нашу думку, не зовсім вдалим: окрім його тавтологічності, вочевидь воно не враховує усіх аспектів містобудівної діяльності. Зокрема, життєве середовище створюється не лише розміщенням зелених насаджень та будівель, а й низкою інших заходів, що охоплюються поняттям благоустрій. На нашу думку, немає жодної необхідності включати до закону «всеосяжні» визначення складних та багатозмістовних понять, як-то

«містобудування»[6], «містобудівна діяльність», «містобудівні потреби» тощо. Натомість, такі поняття варто розкривати при визначенні умов застосування конкретних приписів законодавства.

Наприклад, згідно із ч. 3 ст. 24 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» у разі відсутності плану зонування або детального плану території, затвердженого відповідно до вимог цього Закону, передача (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам *для містобудівних потреб* забороняється. У той же час, цей закон не містить визначення терміну «містобудівні потреби», що, безперечно, вносить елемент невизначеності щодо умов прийняття рішень про надання (передачу) земельних ділянок державної та комунальної власності, зокрема, у частині заборони передачі (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам за відсутності плану зонування або детального плану території, затвердженого відповідно до вимог законодавства[7].

Залишається незрозумілим чи охоплюється поняттям «містобудівні потреби» надання земельних ділянок для експлуатації та обслуговування вже побудованих об’єктів, здійснення благоустрою та обслуговування елементів благоустрою тощо. У цілому слід погодитись із висловленою в літературі позицією з приводу того, що якщо земельна ділянка відводиться для нового будівництва, то необхідність затвердженого плану зонування або детального плану територій є очевидною. Що ж стосується передачі земельної ділянки для обслуговування та експлуатації існуючих об'єктів, то дія вищезазначеної заборони не має перешкоджати оформленню прав на землю [542]. На наш погляд, випадки реконструкції та капітального ремонту слід також відносити до випадків задоволення містобудівних потреб у процесі здійснення містобудівної діяльності, що можуть виникнути безпосередньо в процесі експлуатації та обслуговування відповідних об’єктів.

---

[6] Спробу «всеосяжного» визначення поняття «містобудування» поміщено до ст. 1 ЗУ «Про основи містобудування».

[7] Ріпенко А.І. Містобудівне регулювання земельних відносин у містобудівному законодавстві України: тенденції та перспективи. *Землевпорядний вісник*. 2011. №6. С. 38-41.

Навряд чи можна вважати вдалим й визначення містобудівних потреб, включене до проекту Містобудівного кодексу України: містобудівні потреби – визначені затвердженою містобудівною документацією територіальні та інші ресурси, необхідні для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, дотримання гарантованих державою соціальних, екологічних, енергетичних стандартів [613]. Визначення потреб як ресурсів, на наш погляд, є хибним, адже потребою позначають перш за все необхідність у чомусь [541].

У *широкому значенні* містобудівна потреба – це необхідність в організації матеріально-просторового середовища життєдіяльності людей містобудівними засобами. Під такими засобами слід розуміти планування територій (земель та земельних ділянок), проектування та розміщення об'єктів будівництва, елементів благоустрою, їх реконструкцію, капітальний ремонт. Тобто первинна містобудівна потреба полягає необхідності людського суспільства формувати зручні та безпечні умови існування, при цьому важливо, щоб така містобудівна діяльність провадилася системно та узгоджено, відповідала законодавчим вимогам. У *вузькому розумінні* містобудівні потреби – це необхідність в організації матеріально-просторового середовища життєдіяльності людей шляхом розміщення будівель і споруд та здійснення благоустрою територій. Задоволенню такої потреби передує планування територій та проектування об'єктів. Всі ці дії, а також наступна реконструкція та капітальний ремонт зведених об'єктів охоплюються поняттям «містобудівна діяльність». Тобто містобудівні потреби втілюються у конкретних діях із формування життєвого середовища, матеріалізуються у збудованих, реконструйованих, відремонтованих об'єктах, у злагоджено функціонуючій системі об'єктів благоустрою.

Використання певної земельної ділянки для розміщення окремої будівлі теж є використанням землі для містобудівних потреб, але тут, здавалося б, важко казати про комплексність організації життєвого середовища, притаманну містобудуванню. З іншого боку, навіть розміщення одиночної будівлі має відповідати містобудівній документації, бути обґрунтованим з точки зору наявних та проектованих мереж та комунікацій тощо. Тому навіть таке будівництво має

сприйматись як елемент містобудівної діяльності – системного та комплексного явища.

Отже, підбиваючи проміжні підсумки, можна дійти певних висновків. Так, правова категорія містобудування знаходиться у постійному трансформаційному процесі, а тому змінюється залежно від конкретного етапу розвитку суспільних відносин, набуваючи нових ознак. Цей процес призводить навіть до того, що суто лексичне значення слова «містобудування» є значно вужчим за сучасний притаманний йому зміст. Справді, містобудівна діяльність значно ширша за просте будування, включаючи у себе багато інших невід'ємних та взаємопов'язаних напрямів та видів діяльності. Однак слід звернути увагу на те, що цей термінологічний аспект (винесення будівництва на рівень ключового терміну) відбиває важливу сутнісну ознаку містобудування, а саме: охоплення лише тих відносин, які спрямовані на створення нових об'єктів, розширення, розвиток, удосконалення життєвого середовища людей у населених пунктах та за їх межами. Тобто містобудівні відносини за цією ознакою чітко відмежовуються від інших груп відносин, які виникають, наприклад, з приводу утримання, управління вже утвореним життєвим простором тощо.

Інший лексично-етимологічний дефект поняття містобудування пов'язаний із тим, що цей термін суто формально не охоплює відносини, які складаються не в містах (у інших населених пунктах, поза межами будь-яких населених пунктів тощо). У зв'язку з цим складається поверхове враження про територіальну обмеженість містобудівних відносин, однак це не відповідає реаліям та має враховуватися під час досліджень цих правових питань. Містобудуванню підлягають не тільки міста, а й поселення різних типів і регіональні структури (міські агломерації, планувальні райони різного призначення, адміністративно-територіальні одиниці), а також композиційні поєднання окремих будинків, споруд, їх природного оточення, що мають властивості архітектурних ансамблів [743, с. 5]. Отже, поняття містобудування «виросло» зі свого первинного значення та при збереженні назви стало охоплювати значно більше коло фактичних відносин. Указаний дисбаланс між назвою та змістом породив окремі пропозиції

щодо заміни поняття містобудування іншими термінами (наприклад, «сфера містобудування та архітектури» [322, с. 6] або «територіальне будівництво» [792, с. 117]). На нашу думку, запропоновані варіанти заміни поняття містобудування не витримують критики.

Вважаємо, що поняття містобудування є втіленням правової традиції. Збереження застосування саме цього терміну диктується історично-правовою наступністю, високим ступенем усталеності та широким поширенням у юриспруденції та багатьох інших галузях знань. Вважаємо, що під *містобудуванням (містобудівною діяльністю) як правовою категорією* слід розуміти врегульовану правом діяльність органів влади, юридичних та фізичних осіб щодо організації матеріально-просторового середовища життєдіяльності людей шляхом планування територій, проектування та розміщення об'єктів будівництва, їх реконструкції та капітального ремонту, а також здійснення благоустрою територій. Із поняття містобудування виводиться важливе для практики поняття містобудівних потреб, розуміння яких представлене у широкому та вузькому значеннях.

1.2. Огляд наукових досліджень правового регулювання використання земель для містобудівних потреб

Питання правового регулювання використання земель для різноманітних потреб активно вивчались представниками земельно-правової науки на різних етапах її становлення та розвитку. Коли йдеться про використання земель для містобудівних потреб, перш за все розглядається правовий режим земель населених пунктів: сіл, селищ та міст, а також прилеглих до них територій. Тому в даному підрозділі йтиметься значною мірою про ті дослідження, що тією чи іншою мірою торкались проблематики використання земель населених пунктів, а також тих територій, що є прилеглими до населених пунктів, утворюючи, певною мірою, з ними єдине ціле.

Розвиток наукової думки щодо земельно-правових питань містобудування можна представити у вигляді трьох основних етапів, які цілком закономірно відбивають найбільш фундаментальні зміни, які відбулися у суспільстві протягом останнього сторіччя: дореволюційний, радянський та сучасний.

Дореволюційний етап досліджень земельно-правової проблематики, пов'язаної з використанням земель для містобудівних потреб, не представляє особливого інтересу у контексті нашого дослідження, оскільки у працях учених тих часів проблематика використання земель для містобудівних потреб системно не розглядалась. Відносини, які нині прийнято відносити до земельних, регламентувались переважно нормами цивільного та адміністравтиного права. Відповідно, приватноправові питання використання земель на підставі певних (речових) прав розглядались під цим кутом зору такими класиками дореволюційної цивілістики як Д. І. Мейер, К. П. Побєдоносцев, Г. Ф. Шершеневич та ін. [409; 774].

Кардинально змінилася парадигма правового регулювання земельних відносин зі зміною суспільно-політичного та економічного ладу. На другому етапі розвитку наукової думки – **радянському**, спостерігалися фундаментальні процеси у правовій науці. Зокрема, народилася нова галузь – земельне право. Аналізуючи доробки учених радянського періоду під кутом зору нашого дослідження, можна виділити кілька основних характерних ознак земельно-правових досліджень цього періоду.

1) *Становлення земельного права як галузі права.* У 1923 році І. І. Євтихієв видав працю «Земельне право», в якій підкреслив особливе значення землі, призначенням якої є максимальне виробництво продуктів [184, с. 102]. Здається, що слова науковця можна розуміти досить широко: не лише як виробництво безпосередньо продуктів харчування, а й виробництво на землі інших корисних для суспільства благ. Слід зазначити, що приблизно починаючи з часу видання цієї роботи, на теоретичному рівні розпочався процес виокремлення цієї правової галузі у тогочасній системі права. Розподіл правового матеріалу на галузі в будь-який час є явищем суто теоретичного ґатунку, не позбавленим ознак

дослідницького суб'єктивізму. Тим не менш, з тих часів, протягом всього періоду існування Радянського Союзу та незалежної України переважна більшість дослідників розглядають земельне право як галузь права. Не останнє місце у формуванні та зміцненні самостійної ролі земельного права як галузі відігравала ідеологічна та політична складові. Потрібно було довести виключність землі та земельних відносин, їх особливе значення, щоб обґрунтувати безмежну монополію держави на націоналізовану земельну власність. Звичайно, цивільно-правового інструментарію виявилось замало для вирішення таких масштабних політичних та управлінських завдань.

Отже, з початку 30-х років XX сторіччя поступово зміцнювались позиції земельного права і земельного законодавства. При цьому, зважаючи на вказані обставини, змінювались акценти у методології регулювання земельних відносин: від переважання приватно-правового методу регулювання (диспозитивного) до майже повної перемоги публічно-правового (імперативного).

Як стверджує у своїй фундаментальній роботі «Проблемы эффективности в земельном праве» (1979) І.А. Іконицька, у кожний період розвитку радянської держави земельне право сприяло вирішенню політичних та економічних завдань того періоду. У перший період діяльності радянської влади воно було спрямоване на проголошення права виключної державної власності на землю та т.ін. У період індустріалізації радянське земельне право спрямовувалось на забезпечення землею нових міст та тих міст, що розширювали свої межі, промислових підприємств, транспорту [231, с. 12-13]. У роботі І.А. Іконицької окремі проблеми використання земель для містобудівних потреб розглядаються крізь призму проблематики ефективності земельно-правових норм, присвячених загальнодержавному управлінню земельним фондом.

Превалювання у радянському земельному праві імперативних засад над диспозитивними яскраво ілюструється у роботі Б.В. Єрофєєва 1971 року «Основы земельного права (теоретические вопросы)» [191, с. 34-39] наступною фразою: «Из комплекса разнообразных земельных отношений выделяются общественные связи, выражающие непосредственное землепользование в условиях

национализации земли в СССР. Именно они и определяют существование особого юридического режима регулирования, свойственного советскому земельному праву». Цікавою є точка зору Б.В. Єрофєєва з приводу особливостей управління у сфері використання земель виключної державної власності у містобудуванні. Він вважав планове розміщення виробничих сил і населення найбільш раціональним та таким, що створює передумови для управління складними процесами містоутворення, ефективного регулювання виникнення і зростання міст і міського населення [191, с. 54].

Незважаючи на те, що в 1975 році С.С. Алексєєв у своїй фундаментальній роботі «Структура советского права» відносить земельне право до «молодих галузей», він вважає цю галузь *спеціальною основною галуззю* [7, с. 191]. Вчений вказує відносно таких, «молодих галузей»: «…это развившиеся на базе профилирующих отраслей правовые общности, призванные обеспечить специализированный правовой режим для данного вида социалистических общественных отношений… В процессе формирования эти отрасли воспринимают некоторые элементы, свойственные профилирующим отраслям, *и в первую очередь элементы гражданского и административного трава, т. е. тех отраслей, в которых получили «чистое» развитие простейшие приемы правового регулирования»* (курсив мій – А.Р.) Відповідно до особливостей даного виду суспільних відносин, зокрема земельних, комбінація традиційних елементів дає нову якість, своєрідний юридичний режим, що відображається у методі регулювання, перш за все у правовому статусі, загальному юридичному положенні суб'єктів. С.С. Алексєєв називав формування земельного права об'єктивним процесом та вказував: «…суть метода правового регулирования земельных отношений состоит в органическом сочетании императивных и диспозитивных моментов, таком сочетании, при котором элементы подчинения играют исходную роль, а элементы равенства сторон, их обособленности и самостоятельности при использовании земельных участков — производную» [7, с. 191].

Доктринальні напрацювання в окресленому напрямку сформували міцні теоретичні та методологічні підвалини для подальших наукових пошуків у сфері правового регулювання земельних відносин. Незважаючи на зміну соціальних, економічних та ідеологічних реалій, ці засади видаються і сьогодні не менш фундаментальними, адже цінність землі не лише не зменшується – вона постійно зростає, а потреба в якісному та ефективному регулюванні відносин щодо цього стратегічного природного ресурсу Українського народу лише загострюється. У сучасних умовах це означає, що земельне право як галузь права потребує подальшого активного розвитку з метою якісного спеціалізованого врегулювання земельних правовідносин.

2) *Проведення спеціальних досліджень правового режиму земель у населених пунктах.* Правовий режим земель у межах населених пунктів, зокрема міст, є відмінним за обсягом від правових режимів інших земельних територій, на що ще у 1929-му році звернув увагу І.І. Євтіхієв у своїй роботі «Регулирование земельных отношений в городах» [185, с. 3]. Враховуючи вимоги часу, під правовим режимом І.І. Євтихієв розумів права та обов'язки органів земельного управління по відношенню до міських земель, тобто виконання органами земельного управління основних функцій: адміністративної, юрисдикційної та нормативної [185, с. 1].

Вагомий особистий внесок у дослідження правових проблем використання земель міст та інших населених пунктів для містобудівних потреб зробив радянський вчений – правник В.П. Балезін. Науковець теоретично обґрунтував твердження про єдність цільового призначення всіх складових частин земель населених пунктів, що обумовлюється інтересами населеного пункту в цілому. У 1960-му році вчений на дисертаційному рівні дослідив питання правового режиму земель міської забудови, визнавши особливе значення планування населених місць як визначальних та основних засад [38, с. 150]. У своєму ґрунтовному дослідженні «Правовой режим земель городской застройки» В.П. Балезін детально розглянув питання управління землями міської забудови, правової організації планування та забудови міст, присвятивши особливу увагу правовим

формам державного регулювання планування та забудови міст (які зараз називаються містобудівною документацією та правилами забудови населених пунктів[8]), правовим питанням боротьби із самовільною забудовою та ін.

У своїй монографічній роботі «Правовой режим земель городской застройки» (1963) В.П. Балезін критично оцінив ідею кодифікації містобудівного законодавства (прийняття Містобудівного статуту). На його думку, кодифікацію законодавства щодо правового режиму земель населених пунктів доцільно здійснювати виключно в рамках кодифікації земельного законодавства в цілому [39, с. 117-118]. До речі, за радянських часів кодифікацію містобудівного законодавства здійснено не було, як не було прийнято спеціальних законодавчих актів, присвячених регулюванню містобудівних відносин. Регламентація цих відносин здійснювалась на підзаконному рівні. Дослідниками тих часів наголошувалось на актуальності проблеми упорядкування та вдосконалення законодавства в сфері будівництва [757, с. 29]. Важко переоцінити значущість цих наукових розробок у контексті розгляду ВР проекту Містобудівного кодексу України. До теперішнього часу цей документ не прийнято, хоча було схвалено його концепцію, а законопроект навіть прийнято за основу у 2010 році [601].

У 1972 році В.П. Балезін захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему: «Основные проблемы правового режима земель сельских населенных пунктов», а у 1980 році видав монографію «Правовой режим земель населенных пунктов», в якій були підсумовані наукові здобутки автора [39].

Означеним проблемним питанням присвячували значну увагу й інші радянські вчені–правознавці: Б.В. Єрофеєв, О.М. Турубінер, Г.О. Аксеньонок. Так, у монографічному дослідженні Б.В. Єрофеєва «Правовой режим земель городов» (1976) йдеться про природу міста, як складного містобудівного комплексу, пропонується визначення правового режиму міських земель, а також досліджуються важливі особливості правового режиму використання приміських

[8] Регіональні та місцеві правила забудови розроблялись згідно з ЗУ «Про планування і забудову територій» [597], проте не передбачені діючим ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» [603].

зон, що й наразі не втратило своєї виключної актуальності. Багато уваги в цій роботі приділено саме питанням містобудівного освоєння територій (земель) [192]. Найважливішою ознакою кожного міста Б.В. Єрофеєв вважав його земельну територію, що забезпечує загальне завдання – функціонування міста як єдиного і в той же час складного організму. З цими засадничими положеннями важко не погодитись.

У дослідженні «Содержание права государственной собственности на землю в СССР» (1956) О.М. Турубінер звернув особливу увагу на правову природу володіння, користування та розпорядження землями загального користування міських та сільських поселень, на яких у тому числі здійснюється містобудівна діяльність [722, с. 89].

Проблеми визначення «землі» як об'єкта правовідносин, а також правового режиму окремих категорій земель, в тому числі земель поселень, прискіпливо розглядались у навчальному посібнику «Земельне право», підготовленому Г.О. Аксеньонком у 1969-му році [4]. Під редакцією цього науковця у 1984 році було підготовлене ґрунтовне видання «Правовой режим земель в СССР» [546]. У даній праці були детально розглянуті правові режими різних категорій земель, зокрема, й земель міст та інших населених пунктів (Б.В. Єрофеєв, В.П. Балезін). Не менш важливими були наукові висновки інших співавторів цього видання [546]. Адже планування та забудова територій здійснюється не лише на землях у межах населених пунктів, а й поза їх межами, у т.ч. на окремих землях сільськогосподарського призначення[9]. Звичайно, це не є основним призначенням таких земель, але й такі землі використовуються в якості просторового ресурсу для містобудівних потреб.

Зміст основних та неосновних (допоміжних) цілей використання земельних ділянок було розкрито у роботі М.І. Краснова «Право землепользования граждан» (1973) [323, с. 13]. Ці уявлення можуть бути екстрапольовані на площину сучасних відносин щодо використання земель для містобудівних потреб.

---

[9] Ріпенко А.І. Градостроительно-правовые аспекты земельного моратория в Украине. *Jurnalul Juridic Național: Teorie și Practică*. 2014. № 2(6). P.19-24.

Проаналізовані у межах вказаного напряму наукові напрацювання сформували важливий етап для подальших досліджень правового режиму земель, що використовуються для містобудівних потреб. Були закладені важливі методологічні засади таких досліджень, зокрема, розгляд земель населених пунктів як особливого об'єкту правового регулювання, що повинен мати єдиний правовий режим.

3) *Дослідження екологічних аспектів земельних правовідносин у населених пунктах.* Певних аспектів охорони земель при здійсненні містобудівної діяльності та благоустрою територій торкнувся О.О. Забелишенський. У навчальному посібнику «Правовая охрана земель как составной части природного комплекса» (1979) він констатував особливе значення санітарно-гігієнічного та екологічного режиму міст, а також організаційно-правових засобів їх забезпечення при вирішенні всіх проблем охорони навколишнього природного середовища в цих місцях. Вчений звертав увагу на виключну значущість розподілу міських територій за функціональним призначенням при забезпеченні раціонального використання та охорони цих земель [203, с. 65]. Ці доробки є важливими, адже сучасне використання земель для містобудівних потреб, намагаючись досягти найбільшої економічної ефективності, нерідко здійснюється з порушенням екологічних і, зокрема, землеохоронних вимог.

У цілому, можна відзначити, що в працях представників радянської науки земельного та екологічного права питання містобудівного освоєння земель займали чільне місце серед «масиву» проблемних питань правового режиму використання та охорони державного земельного фонду. Переймаючи минулий досвід, сучасні дослідники у своїх працях висвітлюють проблеми використання земель, зокрема, для потреб містобудування, застосовуючи основні здобутки попередників.

Сучасний етап розвитку наукової думки щодо правового регулювання використання земель для містобудівних потреб теж відзначається деякими власними особливостями, обумовленими проблемними питаннями вітчизняного земельного законодавства та правозастосування. Однак при цьому спостерігається

і наступність у наукових дослідженнях, а саме: вітчизняні вчені послідовно продовжують вивчати фундаментальні земельно-правові категорії. При цьому звертається увага на те, що в рамках містобудівної діяльності земля використовується передусім як простір. Дійсно, при забудові, в першу чергу, експлуатуються властивості поверхні землі. Хоча фундаменти великих будівель сягають при цьому досить великих глибин, що іноді «переходить» у питання використання ділянок надр землі, а надземний простір земельних ділянок може використовуватись різними особами на підставі різних прав.

Так, у науково-практичному посібнику «Право собственности на землю и право землепользования в Украине» (2004) І.І. Каракаш відзначив: «Наиболее употребляемое правовое обозначение земли в отечественном законодательстве сводится к ее поверхности, охватывающей почвенный слой или территориальное пространство» [544]. Наразі переважна більшість дослідників земельних відносин виходять саме з таких засадничих уявлень. Дані висновки мають суттєве значення для розгляду питань використання земель для містобудівних потреб. Саме тут найбільшою мірою використовується земна поверхня, експлуатуються просторові функції землі, а ґрунтовий покров є скоріше перепоною для містобудівельників.

Серед інших важливих праць сучасних науковців, в яких було висвітлено важливі земельно-правові проблеми використання земель для різноманітних потреб, зокрема пов’язаних з будівництвом об’єктів та благоустроєм територій, слід назвати роботи та О.Г. Бондаря [67], В. М. Єрмоленка [199], Н.В. Ільницької [253], І.В. Мироненка [417], В. І. Семчика [660] та інших дослідників. Авторами цих наукових праць сформульовані важливі теоретичні дефініції, зроблено наукові висновки, що стосуються досліджуваної нами проблематики. Зокрема, в них автори по-своєму визначали юридичні ознаки поняття земельної ділянки, як основи ландшафту та базису містобудівної діяльності, особливостей її правового режиму тощо.

Якщо проаналізувати результати наукових пошуків, що були проведені на сучасному етапі розвитку земельно-правової науки в Україні, з позицій предмету

нашого дослідження, можна виділити кілька основних напрямів, за якими здійснювалися найактивніші наукові розвідки.

1) Проблемні питання поділу земель на категорії за цільовим призначенням. У рамках цього напряму можна виокремити кілька взаємопов'язаних питань. По-перше, у багатьох наукових працях дослідники розкривають особливості використання земель для містобудівних потреб через розгляд правових проблем правового режиму земель у межах населених пунктів. Так, В. І. Андрейцев критично оцінив заміну категорії земель населених пунктів на землі житлової та громадської забудови, що, на його думку, зумовило значне збіднення змісту правового регулювання в цій сфері [10, с. 357]. Проте і зараз існують ґрунтовні підстави досліджувати на науковому рівні їх єдиний, узагальнений правовий режим. Адже, як зазначає М.В. Шульга, слід акцентувати увагу на загальній єдності основного цільового призначення всіх земель у межах населених пунктів, що пов'язане з їх несільськогосподарським використанням та впливає на певну взаємозумовленість у правових режимах їх складових. Досліджуючи проблеми використання земель населених пунктів, учений розглянув питання правового забезпечення їх планування та забудови, запровадження та функціонування ринку земель населених пунктів і навіть зробив висновки про необхідність реєстрації прав на такі ділянки на відмінних від реєстрації іншої нерухомості засадах [782]. Проте законодавець не врахував ці доктринальні рекомендації.

Утім, ця робота була видана в період дії Земельного кодексу України 1990 р. (в редакції 1992 р.), який виділяв вказані землі як окрему категорію. М.В. Шульга цілком обґрунтовано розкритикував мінімальну кількість норм, що регулювали питання використання та охорони земель населених пунктів, включених до тогочасного ЗК [782]. На жаль, із прийняттям ЗК України 2001 року стан справ жодною мірою не покращився, а навіть навпаки – розбалансованість правового режиму земель населених пунктів та інших земель значно поглибилася.

Відсутність категорії *земель населених пунктів,* зумовила те, що у навчальній та науковій літературі дослідники розглядають правовий режим цих земель по-різному. Ці землі дійсно є основним «полігоном» для містобудування і саме в

такому ракурсі ми досліджуватимемо їхній правовий режим. В окремих джерелах розглядається правовий режим *земель у межах населених пунктів* [660; 673; 215], в інших – *земель житлової та громадської забудови* [214; 774], у третіх – *земель населених пунктів* [214; 774].

На нашу думку, дослідники-науковці не мають бути зв'язані законодавчим підходом до поділу земельного фонду країни на категорії, закріпленим у ст.ст. 18. 19 та інших ЗК. Навіть навпаки, іноді від такого підходу треба відходити. Тому дослідження режиму земель населених пунктів як системного утворення є цілком виправданим. Але і тоді, коли науковці розглядають правовий режим земель житлової та громадської забудови, вони не можуть штучно вичленити саме його з-поміж правового режиму інших земель, що разом фізично та юридично утворюють територію населеного пункту, перебуваючи у системному взаємозв'язку та взаємодії.

По-друге, іншим полюсом наукових досліджень у межах аналізованого напряму слід вказати напрацювання, які ставлять під сумнів необхідність існування жорсткого категоріального поділу земель Україні. Цей аспект досліджуваної проблеми стає все більш обговорюваним та отримує все більше прихильників серед науковців. Ідея про відмову від принципу цільового використання земельних ділянок була опрацьована у вітчизняній земельно-правовій науці, зокрема, В. В. Носіком. Так, науковець не виключає можливість законодавчого закріплення норм щодо поділу землі як об'єкта права власності Українського народу на землі, придатні для сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, та призначені для несільськогосподарських потреб. Класифікація земель на категорії може бути прийнятною для ведення державного земельного кадастру і створення необхідної земельно-інформаційної системи. Визначення правового режиму землі як об'єкта права власності Українського народу має здійснюватися на основі планування території з врахуванням вимог чинного законодавства України щодо формування національної екологічної мережі, законодавчого врегулювання зонування територій [450].

Відмова від поділу земель на категорії є одним з головних висновків дисертаційного дослідження В.М. Правдюка У роботі автор досить детально розглядає правові проблеми використання земель для містобудівних потреб крізь призму проблематики планування (зонування) земель (територій) на визначення їх функціонального призначення [543] на цих правових засадах. Дослідник розглядає особливості планування та зонування територій у інших країнах, вказуючи на переваги цього інструментарію над принципом цільового призначення земельних ділянок [543, с. 153-186]. В. М. Правдюк вказує на шкідливість паралельного існування принципу цільового призначення земельних ділянок та містобудівного зонування територій.

Тобто сучасна наукова думка з приводу виокремлення категорії земель населених пунктів розділилася: деякі оцінюють такий законодавчий підхід доцільним та вартим повернення [12], деякі вважають виправданим перехід до категорії земель житлової та громадської забудови замість категорії земель населених пунктів [739, с. 57], а деякі переконують у необхідності принципової відмови від категоріального підходу до визначення правового режиму земель у містах та інших населених пунктах.

2) Правовий режим земель, які використовуються для забудови. Багатогранність цієї проблематики добре ілюструється широким колом наукових досліджень у межах цього напряму. Наприклад, питання використання земель житлової та громадської забудови для містобудівних потреб розглядаються окремими вченими (Н.В. Ільків [251; 252], О.А. Бакай [35]) в контексті виникнення та здійснення права забудови земельних ділянок цієї категорії. Тобто це право сприймається як речове право на певну земельну ділянку. Інші науковці опосередковано торкаються питань використання земель для потреб містобудування, розглядаючи питання правового регулювання обмежень прав на землю та земельних сервітутів (Д.В. Бусуйок [85], Р.І. Марусенко [399], І. В. Мироненко [417], Д.В. Федчишин [739], Т. Є. Харитонова [753] та інші).

Окремі питання використання земель у межах населених пунктів для потреб містобудування та благоустрою були також розглянуті І. О. Костяшкіним у його

дисертації «Право загального землекористування громадян» (2005) [319]. У зазначеній дисертаційній роботі досліджувалися у тому числі проблеми розміщення на землях загального користування транспортних та інших артерій, об'єктів міського благоустрою та місць масового відпочинку міських жителів.

Однак при цьому слід констатувати той факт, що наразі в науці земельного права сформувалася досить значна доктринальна основа безпосереднього вивчення правового режиму земель, що використовуються для містобудівних потреб. Це стало можливим у зв'язку з написанням низки цікавих спеціальних досліджень.

Ґрунтовною науковою роботою є дисертаційне дослідження Є. О. Іванової «Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України» (2007) [236]. У ній доводиться, що при правовому регулюванні використання окремих категорій земель у межах міст повинна бути врахована особливість знаходження у містах поряд із землями житлової та громадської забудови земельних ділянок, що відносяться до різних категорій земель з іншими правовими режимами використання та охорони і які поділяються на відповідні функціональні зони. У названому дисертаційному дослідженні чільне місце посідає аналіз питань планування та зонування земельних територій в межах населених пунктів.

Правовим питанням використання земельних ділянок для здійснення містобудівних потреб та благоустрою присвячено дисертаційне дослідження А. І. Ріпенка на тему «Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою» (2010).

Крізь призму реалізації контрольних функцій розглядає проблеми містобудівного використання земель житлової та громадської забудови С. Д. Кравченко у своїй роботі «Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах». Він вказує, що у суспільстві дотепер не склалася остаточна думка щодо характеру земельних відносин в містах, що зумовлює нестабільність землекористування, невпевненість власників у своїх

правах, хаотичну та безконтрольну забудову земельних ділянок, нераціональне використання земель житлової та громадської забудови в містах [322].

Не можна оминути увагою дисертаційне дослідження І. І. Сіряченко «Правове регулювання цільового використання земель в межах населених пунктів України» (2013) [673], в якому використання земель для потреб містобудування розглядається у контексті особливостей правового режиму земель усіх категорій, що територіально розташовані в межах населених пунктів. У своїй дисертації дослідниця зробила низку цікавих висновків, що певною мірою стосуються використання земель населених пунктів для містобудівних потреб. Зокрема, вдало акцентувано увагу на головній меті використання цих земель – це містобудування й розвиток населених пунктів та їх інфраструктури. Дослідниця виділила інші важливі особливості цих земель: наявність містобудівних вимог до організації використання всієї інфраструктури населеного пункту; перебування більшої частини земель у межах населеного пункту в комунальній власності[10]; неоднорідність складу земель, що виявляється в розташуванні на їх території земель інших категорій (накладання правових режимів категорій земель); особливість цільового призначення та плановий характер використання земель у межах населених пунктів; зонування території населеного пункту; особлива охорона земель (наявність обмежень і обтяжень у використанні земельних ділянок); наявність значних площ земель загального користування та гарантованість охорони їх використання на праві загального використання природних ресурсів [673]. Як бачимо, більшість специфічних ознак, що виділяють землі у межах населених пунктів від інших земель, пов’язані із необхідністю забезпечення на цих територіях певних містобудівних процесів.

Слід окремо відзначити роботу Ю. В. Кондратенко на тему «Правове регулювання використання земель для містобудівних потреб в Україні» (2014) [303], в якій сформульовано критерій ефективності використання земель для містобудівних потреб. Він пов’язується дослідницею із параметрами щільності,

[10] Ріпенко А.І. Некоторые проблемы, связанные с изменением собственников государственных и коммунальных земель в Украине. *Legea si viata.* №12/2. 2013. P.171-174.

етажності, розташування містобудівних об'єктів, що нарешті зводиться до експлуатації мінімальних за розміром земельних ділянок при максимальному ефекті у досягненні поставлених цілей. Це логічно, адже земля є обмеженим територіальним ресурсом. У межах урбанізованих територій дані обставини особливо помітні. У зв'язку з зазначеним доречно, зокрема, надалі відпрацьовувати проблематику надземного та підземного використання земельних ділянок для розміщення та експлуатації об'єктів містобудування «у тривимірному просторі» та їх обліку, при максимальному збереженні безпеки для людини, суспільства та довкілля[11]. Як зазначають фахівці, незважаючи на негативні аспекти урбанізаційних процесів, міські поселення залишаються перспективними для розвитку людства та охорони природних ресурсів планети, оскільки при великій концентрації людей на певній території їх вплив на оточуюче середовище може бути обмежений за умов раціональної та не шкідливої для середовища моделі виробництва, споживання і землекористування [502].

Треба відзначити, що Ю. В. Кондратенко розглядає обмеження прав на землі для містобудівних потреб в якості публічно-правових обмежень. Цікавою є позиція дослідниці щодо правової природи містобудівної документації. Ю. В. Кондратенко вказує, що така документація встановлює права та обов'язки невизначеного кола осіб і підлягає багаторазовому використанню, тобто містить правові норми (технічного характеру) [303, с. 5]. Цей висновок є дуже важливим (хоча і не безспірним) для вірного усвідомлення місця містобудівної документації та рішень органів влади щодо її затвердження у системі нормативних актів.

Вкрай важливими на нинішньому етапі розвитку економічних відносин вбачаються питання належного правового, економічного, інституційного та організаційного забезпечення планування та зонування земельних територій як в межах населених пунктів, так і поза їх межами, виділення правового режиму певних земель на підставі принципів планування та зонування. На монографічному рівні питання зонування земель дослідила І. В. Ігнатенко у своїй

[11] Ріпенко А.І. Тривимірний земельний кадастр: проблеми міжгалузевого правового регулювання та перспективи запровадження в Україні. *Землевпорядний вісник*. 2010. № 8. С.14-21.

дисертаційній роботі на тему «Правові засади зонування земель у межах населених пунктів» (2014) [245]. При цьому авторка не відходить від принципу поділу земель за основним цільовим призначенням на категорії, натомість пропонує здійснювати правове регулювання земельних відносин у межах населених пунктів на основі поєднання принципу поділу земель за основним цільовим призначенням на категорії та зонування земель відповідно до містобудівної та землевпорядної документації [245, с. 227].

У дисертації Д. В. Федчишина «Правові засади використання земель громадської забудови» (2014) автор визначає поняття «землі громадської забудови» як різновид земель забудови, що знаходяться переважно в межах населених пунктів, призначені або використовуються для розміщення, будівництва, експлуатації та обслуговування, відповідно до генерального плану населеного пункту та іншої містобудівної документації, будівель і споруд громадського призначення та інших об’єктів загального користування, що задовольняють громадські потреби. Дослідник наводить склад земель таких земель, серед яких виокремлюються: а) не забудовані, але призначені під громадську забудову згідно з містобудівною документацією земельні ділянки; б) земельні ділянки, на яких здійснюється розміщення та будівництво будівель і споруд громадського призначення та інших об’єктів загального користування; в) забудовані земельні ділянки, які забезпечують обслуговування та експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів нерухомості громадського призначення, що на них розміщені [739, с. 6-7].

Вітчизняні учені, які працювали у межах аналізованого нами напряму, навіть незважаючи на закономірні розбіжності у поглядах та наукових підходах, утворили теоретико-методологічну основу для подальших досліджень правового режиму земель, що використовуються для містобудівних потреб. Прослідковуючи хронологію написання цих робіт, варто відмітити, що усі вони провадилися у досить компактний період часу (2007-2014 роки), а останнім часом дисертацій у цьому напрямі не було. Це лише актуалізує проблему комплексного дослідження

концептуально-правових засад використання земель для містобудівних потреб з урахуванням законодавчих змін та потреб практики.

3) Новітні проблемні питання права власності на землю, яка використовується для містобудівних потреб. Оскільки зміна парадигми правового регулювання земельних відносин в Україні, що відбулася під час набуття незалежності та переходу до сучасного етапу розвитку земельно-правової науки, стосувалася в значній мірі появи різних форм власності на землю, саме цим питанням приділялася велика увага вітчизняних науковців. Фундаментальним дослідженням у межах цього напряму слід вказати дисертаційну працю В. В. Носіка «Проблеми здійснення права власності на землю Українського народу» [450] (2007). Учений довів, що КУ закріплює концепцію дворівневої конструкції здійснення права власності на землю Українського народу, суть якої полягає в тому, що земля в межах території України є об'єктом права власності Українського народу, який є самостійним суб'єктом права власності на землю і може у визначених Основним законом формах і межах безпосередньо здійснювати правомочності володіння, користування і розпорядження землею, або ж від імені Українського народу права власника на землю можуть здійснювати уповноважені органи державної влади та місцевого самоврядування. В. В. Носік аргументував думку про те, що повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення прав власника на землю від імені Українського народу поширюються на всю територію громади, як у межах населених пунктів, так і за їх межами в залежності від організаційно-правового статусу територіальної громади, передбаченого Статутом територіальної громади. У зв'язку з цим науковець наполягав на тому, що обмеження юрисдикції органів місцевого самоврядування в частині розпорядження землею лише в межах населених пунктів суперечать КУ і порушують права Українського народу – громадян України, які проживають на території громади.

«Власницький» напрям наукових пошуків також був обумовлений появою нового різновиду власності – комунальної власності на землю, особливості якої мали бути досліджені на доктринальному рівні. Питанням правового забезпечення

формування комунальної земельної власності –значного масиву земель із інтенсивним містобудівним освоєнням, присвятила своє дисертаційне дослідження М. В. Воскобійник («Правове забезпечення формування комунальної власності на землю» (2007)) [112]. У науковій роботі зроблено висновок, що земля як об'єкт права комунальної власності територіальних громад виступає основою розташування соціально-економічної інфраструктури міст, селищ, сіл, місцем проживання, праці та відпочинку їх населення.

Важливі питання підняті у дисертаційній роботі І. О. Костяшкіна на тему «Проблеми правового забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні» (2017). Так, учений доводить, що зміст соціальної функції права власності Українського народу, держави і територіальних громад на землю, який складають правомочності володіння, користування та розпорядження землею в межах державного кордону, територіальної громади чи їх об'єднань, які відповідно до КУ можуть бути реалізовані народом, територіальними громадами безпосередньо або ж опосередковано через органи державної влади та місцевого самоврядування, а також здійснення цими органами владних і самоврядних функцій і повноважень у сфері державного регулювання земельних відносин на національному, регіональному і місцевому рівнях із метою забезпечення балансу суспільних і приватних потреб та інтересів у використанні землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави [319].

Значною віхою у процесі доктринальної розробки «власницького» напряму пошуку земельно-правової науки стала дисертаційна робота І. І. Каракаша «Теоретичні проблеми права власності на природні об'єкти та їх ресурси в Україні» (2018). Учений переконує, що право виключної власності Українського народу не усуває від природноресурсової власності інших суб'єктів права, а навпаки, допускає до участі в них інших суб'єктів права. У зв'язку з цим воно створює складну суб'єктну структуру відносин власності на природні багатства, що відрізняє її від суб'єктного складу права власності на майнові об'єкти [266]. Так, І. І. Каракаш відстоює концепцію права розділеної власності на природні об'єкти та їх ресурси, яка, на його думку, є органічно придатною для регулювання

відносин природноресурсової власності. Привабливість права розділеної власності на природні об’єкти в умовах децентралізації влади в країні полягає у тому, що воно відкриває можливості для «демократизації» відносин власності, допускаючи участь у них співвласників різного рівня представницько-владних та управлінсько-розпорядних структур.

Новий виток земельно-власницька проблема отримала із започаткуванням децентралізаційних процесів в Україні. Правова наука відреагувала появою цікавого дослідження А. П. Кулинича на тему «Правовий режим міських територіальних громад в України» (2019) [336], в якому зроблено висновки відносно того, що основною системоутворюючою категорією земель міських об’єднаних територіальних громад є землі несільськогосподарського призначення – землі житлової та громадської забудови, землі промисловості, транспорту, енергетики, зв’язку, оборони та іншого призначення. Правовий режим інших земель підкорений їхньому правовому режиму. Однак таке їх підпорядкування забезпечується належно розробленою і затвердженою в установленому законом порядку планувальною (містобудівною) документацією, чинність якої поширюється як на землі у межах населених пунктів, так і за їх межами.

Дослідник вказує, що сприйнятий правовою доктриною та реалізований у чинному ЗК України поділ населених пунктів на міські та сільські населені пункти в цілому є обґрунтованим, оскільки продиктований специфікою основного виду господарської діяльності їх населення, яка в свою чергу обумовлює й специфіку використання земельних ресурсів. Водночас на території міських ОТГ такий поділ поступово втрачатиме своє юридичне значення, оскільки в силу особливостей правового режиму земель міських ОТГ тенденція урбанізації їх територій домінуватиме над потребами сільського розвитку.

Суттєву увагу у дослідженні А. П. Кулинича присвячено проблематиці просторового планування, як одного із найбільш перспективних й ефективних механізмів реалізації довгострокової регіональної політики держави, спрямованої на досягнення сталого розвитку країни, що ґрунтується на збалансованому поєднанні та взаємообумовленості економічних, соціальних і екологічних

складових регіонального розвитку. Як вказує автор, воно займає особливе місце у системі інституційно-функціонального механізму управління земельними ресурсами, будучи першочерговою сферою управлінської діяльності у формуванні комфортного життєвого середовища населення, забезпечення оптимального територіального розташування об'єктів регіональної соціально-економічної системи та балансу поселенських аспектів та вимог екологічної безпеки [336, с. 125].

Як помітно з проведеного огляду, проблеми права власності на землю не лише остаточно не вирішені, вони перманентно породжують багато питань, які активно досліджуються ученими та складають предмет ґрунтовних та оригінальних наукових праць. Сучасними векторами такого пошуку стають питання власності під час децентралізаційної реформи, а також шляхи збалансування публічних та приватних інтересів під час здійснення прав власності на землю, що особливо актуально саме під час містобудівної діяльності тощо.

4) *Еколого-правові аспекти землекористування у населених пунктах.* Зрозуміло, що правова охорона земель при їх містобудівному використанні має певну специфіку порівняно з охороною інших земель країни. Ці аспекти теж стали предметом низки досліджень. Так, Н. В. Ільїна у своїй дисертаційній роботі «Організаційно-правові засади забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України" (2008) на підставі проведеного порівняльно-правового аналізу положень законодавства деяких зарубіжних країн у сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст доходить висновку, що в законодавстві зарубіжних країн містяться вимоги щодо забезпечення екологічної безпеки у здійсненні містобудівної діяльності, які мають відповідний рівень законодавчої систематизації, що надає більшої ефективності механізму реалізації цих норм. У той самий час, правові норми, які регулюють правовідносини екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України, зосереджені в різних нормативних актах і не мають внутрішнього зв’язку і діалектичної єдності, їм не

вистачає структуризації та конкретизації в регулюванні правовідносин даного виду екологічної безпеки [250].

У своїй дисертації на тему «Правовий режим земель капітального будівництва (еколого-правові засади)» (2014) Т. О. Рахнянська пропонує авторське поняття земель капітального будівництва, а також визначає правовий режим таких земель, як передбачений нормами екологічного, земельного, цивільного та інших галузей права порядок володіння, користування, розпорядження, охорони та управління суб'єктами публічного та приватного права земельними ділянками в процесі зведення капітальних будівель, їх реконструкції та реставрації, впорядкування існуючих об'єктів містобудування, розширення й технічного переоснащення підприємств, установ та організацій у межах вимог, встановлених для тих категорій земель, до яких належать зазначені земельні ділянки [620]. Дієвим способом екологізації сучасного законодавства є, на думку автора, зокрема, використання земель капітального будівництва на засадах екологічної ємкості територій, зелене будівництво, створення зелених зон під час планування та капітальної забудови населених пунктів.

У дисертаційному дослідженні Т. М. Ситнік «Правовий режим земель, зайнятих зеленими насадженнями населених пунктів» (2017) крізь призму обраного предмету дослідження вчена розкриває проблемні питання правового регулювання планування використання земель населених пунктів для розміщення зелених насаджень [668].

У своїй дисертації на тему «Право екологічної безпеки в Україні» (2018) Ю. А. Краснова вказує, що з метою посилення ролі засобів юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки, доцільно підвищити рівень їх застосування та розширити практику судового розгляду категорій справ про вплив містобудівної діяльності [325].

Еколого-правовий напрям доповнило також дисертаційне дослідження В. В. Джерелія «Правова охорона навколишнього природного середовища в містах» (2019). Учений звертає увагу на те, що глобальний виклик розвитку міст у XXI ст. полягає в пошуку шляхів, за якими міське планування та управління не

лише відповідають потребам міських жителів у великих, швидко зростаючих містах, але задовольняють ці потреби в такий спосіб, щоб визнати взаємозалежні відносини міст та екосистем, частиною яких вони є [173].

5) *Проблеми та перспективи удосконалення планування у земельному праві*. Відомі та пануючі за радянських часів правові категорії планування та управління земельним фондом пережили значну трансформацію під час переходу країни на новий соціально-економічний лад. Однак останнім часом відбувається новий перегляд змісту цих важливих для будь-якого суспільства понять. Особливо це помітно на прикладі саме містобудівної діяльності, яка значною мірою ґрунтується саме на плануванні та управлінні. Наразі спостерігається підвищення уваги наукової спільноти до новітніх питань земельно-правового планування. У цьому контексті не можна не відзначити роботи В. І. Андрейцева, в яких висвітлюються недоліки існуючої системи планування територій України та негативно оцінюється розподіл єдиної планувальної системи на дві незалежні організаційно-правові структури: територіального планування та землеустрою територій [9, с. 67-68]. Порушені В.І. Андрейцевим питання безпосередньо стосуються предмету нашого дослідження. Більш того, саме з просторовим плануванням варто пов’язувати перспективи принципового перегляду системи законодавчих норм щодо цільового призначення земельних ділянок та розподілу земель на категорії.

У розвиток цих ідей та суджень А. М. Мірошниченко у своєму монографічному дослідженні «Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні» (2009), звертає увагу на позитивний досвід зарубіжних країн, де система планувальної документації здебільшого є єдиною. Автор також вважає, що при кодифікації вітчизняного земельного законодавства має бути сприйнятий та послідовно впроваджений підхід, згідно з яким визначення цільового призначення земельних ділянок відбувається саме через планувальну документацію [424, с. 115].

В. В. Носік у монографії «Право власності Українського народу на землю» (2006) доводить доречність застосування нового підходу до планування земель,

придатних для сільськогосподарського і лісогосподарського використання, та «несільськогосподарських земель». Він полягає у заміні існуючого розподілу земельного фонду країни на категорії зонуванням земельних територій. Схожу позицію займають у своїх наукових і науково-практичних публікаціях П. Ф. Кулинич [351], Р. І. Марусенко [398] та деякі інші дослідники, зокрема, автор цієї роботи.

Указані ідеї та вектори наукових пошуків знайшли свій розвиток у дисертаційному дослідженні О. І. Ущаповської «Планування в земельному праві України» (2019). Так, у дисертації 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. У дисертації також 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 КУ 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 [732].

Здійснений нами огляд наукових джерел з питань використання земель для містобудівних потреб буде неповним без схематичного аналізу розкриття цих проблем у працях зарубіжних дослідників та представників інших галузей науки.

Зокрема, у російській правовій доктрині суттєвий інтерес науковців викликають правові проблеми використання для забудови, благоустрою та експлуатації об’єктів нерухомості земель населених пунктів та їх різновидів: видів, субкатегорій, підкатегорій земель. Особливий правовий режим земель цієї

категорії встановлений безпосередньо у ЗК РФ. У численних публікаціях О. П. Анісімова [15], О. І. Крассова [327], О. М. Козирь [297] та інших науковців вивчаються проблеми планування та зонування територій населених пунктів, встановлення цільового призначення і дозволеного використання окремих земельних ділянок та угідь, інші аспекти містобудівного використання цих земель. Системний аналіз цих питань був проведений Н. Л. Лісіною у її монографії «Правовой режим земель поселений» (2004) [373]. Зміст цієї роботи дозволяє виділити вельми схожі проблеми у правовому регулюванні використання земель для містобудівних потреб. Утім, планування та використання територій населених пунктів у Російській Федерації та в Україні характеризуються низкою принципових відмінностей. Принаймні, у РФ діє вже третя редакція Містобудівного кодексу, аналога якого в Україні немає.

Серед ґрунтовних досліджень, що були проведені останнім часом, слід відзначити монографію К. О. Рибака «Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання» (2018), в якій автор визначає адміністративно-правові засади інституту планування територій та підіймає багато інших проблем правового регулювання містобудівної діяльності з позицій науки адміністративного права, зокрема в частині визначення містобудівного права як напряму диференціації адміністративного права України [626]. Окремих питань, пов'язаних із використанням земель для містобудівних потреб крізь призму предмету науки адміністративного права торкнувся у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні» (2007) Є. В. Пряхін [616].

Регламентація відносин щодо містобудівного використання земельних ділянок засобами земельного та цивільного права зумовлює необхідність звернення до окремих наукових доробок представників української та зарубіжної цивільно-правової науки. Крім того, задум та структура нашого дослідження передбачає ретельне вивчення як публічно-правових, так і приватно-правових аспектів використання земельних ділянок для містобудівних потреб. В

останньому сенсі особливу увагу присвятимо питанням речових та зобов'язальних правовідносин щодо використання земельних ділянок. Так, у науково-практичному посібнику В. В. Цюри «Речові права на чуже майно» (2006) віддзеркалений погляд автора на особливості використання прибудинкових та інших територій, де розміщені об'єкти містобудування [762]. Причому автор пропонує власні конструкції речових обов'язків щодо утримання відповідних містобудівних об'єктів. Автор досить детально розглядає й особливості правового регулювання речових прав на нерухомість.

Необхідність застосування знань, здобутих вченими у галузі цивільного права, зумовлюється й тим, що сучасний стан використання земельних ділянок у межах населених пунктів передбачає необхідність здійснення одночасної експлуатації їх різних «площин» для задоволення містобудівних потреб. Таке використання може здійснюватися одночасно різними особами для неоднакових цілей, наприклад, для спорудження об'єктів будівництва над та під землею. У цьому разі питання використання різних площин об'єкта правовідносин – земельної ділянки кількома особами треба вирішувати шляхом застосування різних за обсягом речових та зобов'язальних прав щодо неї.

У працях цивілістів знаходить свій прояв ідея визначення земельної ділянки (об'єкту нерухомого майна) як частини простору. Наприклад, П. М. Виноградов у дисертаційному дослідженні «Правовое регулирование природной и рукотворной недвижимости» (2008) визначив земельну ділянку як: «недвижимую, нерукотворную телесную вещь, представляющую собой пространство, границы которого определены в установленном законом порядке, а собственник которого вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого пространства, если иное не предусмотрено законодательством о недрах, иными законами и не нарушает прав других лиц» [103].

В основу нашого дослідження були покладені також окремі праці відомих вітчизняних та зарубіжних цивілістів: Є. О. Харитонова [748], В. А. Бєлова [51], К. І. Скловського [677], У. Маттеі, Є.О. Суханова [404] та інших. В їхніх працях

знайшли послідовне та глибоке відображення питання правової природи речових прав на земельні ділянки, зобов'язальних правовідносин стосовно земельних ділянок, захисту прав на земельні ділянки тощо. Ю. А. Халімовський у 2007 році на дисертаційному рівні дослідив питання правового режиму земельних ділянок при багатоквартирних жилих будинках [746]. У цілому для названих представників науки цивільного права характерна прихильність до концепції «єдиного об'єкта нерухомості», де головною річчю виступає земельна ділянка.

Аналітичний огляд існуючої літератури з обраної проблематики видається неповним без згадки про здобутки представників інших галузей наукових знань неюридичного фаху. Велику увагу питанням планування та використання земель у населених пунктах для містобудівних потреб присвятили у своїх дослідженнях: Ю. Ф. Драпіковський [178; 179; 180], Ю. В. Пересоляк [485], О. М. Петраковська [491], М. Г. Ступень [699; 698; 256; 221], А. М. Третяк [719]. Багато уваги в працях цих дослідників економічного та землевпорядного фаху приділяється проблематиці оцінки земель у межах населених пунктів, ринку земельних ділянок, зокрема тих, що призначені для розміщення об'єктів містобудування та благоустрою. Окрему увагу слід присвятити працям А. Г. Мартина, який розглядає проблеми використання земель для містобудівних потреб крізь призму регулювання ринку земель [396], планування, зонування та районування земель, встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць [395] тощо.

Здійснений аналітичний огляд наукових праць, які присвячені або торкаються проблем використання земель для містобудівних потреб, дозволяє зробити деякі висновки. По-перше, чітко виражена періодизація розвитку наукової думки обумовлена основними історичними періодами української державності – дореволюційним, радянським та сучасним. По-друге, незважаючи на суттєві відмінності ідеологічного характеру, що відрізняють право та законодавство України різних часів, правова наука демонструє в цілому досить характерну єдність в методологічному аспекті, а саме: необхідності розгляду земель у межах населених пунктів як особливого комплексного об'єкту земельних правовідносин. Ця особливість полягає зокрема у тому, що такі землі задіяні у

постійно триваючому процесі містобудування. Означений науково-методологічний підхід дозволяє розглядати такі землі як єдиний «організм», розвиток якого піддано узгодженим управлінським та іншим діям (плануванню, зонуванню, забудові, благоустрою тощо), що спрямовані на формування якісного життєвого середовища.

По-третє, відбувається активний розвиток вітчизняної науки земельного права, яка продукує значну кількість різнобічних досліджень, що стосуються окремих питань використання земель для містобудівних потреб. У цьому аспекті простежуються деякі тенденції розвитку сучасних земельно-правових досліджень, а саме: а) відносний спад наукового інтересу до правового режиму земель житлової та громадської забудови як основної категорії земель, що використовується для містобудівних потреб; б) зниження інтенсивності наукових розробок в указаному земельно-правовому напрямі певним чином компенсується активізацією еколого-правових досліджень, що торкаються використання земель для містобудівних потреб; в) поява нових векторів наукових досліджень, що обумовлені законодавчими змінами внаслідок децентралізаційної реформи в Україні; г) перманентне підвищення наукового інтересу до проблематики відмови від категоріального поділу земель та заміни його зонуванням, насамперед у межах населених пунктів з метою удосконалення земельно-правових аспектів містобудування.

По-четверте, на підставі проведеного стислого аналізу праць, присвячених окремим аспектам використання земель для містобудівних потреб, можна стверджувати, що, незважаючи на досить велику кількість відповідних досліджень, проблема не є вирішеною. Так, фактично відсутні наукові праці, спрямовані на дослідження важливої комплексної проблеми: якісного регулювання відносин, що започатковуються плануванням територій для їх наступного використання для містобудівних потреб, та завершуються введенням будівель і споруд в експлуатацію та здійсненням благоустрою. На нашу думку, проведення наукових досліджень саме під таким кутом зору дозволить виявити системні проблеми регулювання цієї діяльності та сформулювати зважені

пропозиції щодо удосконалення законодавства у цій сфері. За браком концептуальних розробок щодо означеної проблематики фактична містобудівна діяльність в Україні тривалий час регулюється безсистемно, суперечливо, а у результаті цього – не відповідає економічним, соціальним та екологічним вимогам, сповнена правопорушень та інших серйозних недоліків[12].

1.3. Ґенеза законодавчого забезпечення використання земель для містобудівних потреб в Україні

Задоволення містобудівних потреб суспільства завжди стикалося із проблемами використання земель. Ґенезу правового регулювання таких відносин важливо відстежити з метою вивчення позитивних та негативних нормотворчих напрацювань у цій сфері, а також виявлення характерних тенденцій розвитку сучасного законодавства щодо використання земель для містобудівних потреб. Історія розвитку містобудівних відносин в межах території, що займає сучасна Україна, зазнавала впливу багатьох культур[13]. Донині цей вплив застиг на пам’ятках архітектури та містобудування різних куточків нашої країни. Дослідження минулого досвіду є передумовою для формулювання зважених пропозицій щодо подальшого розвитку правового забезпечення відповідних відносин у сучасній Україні. Цікавою з наукової точки зору виглядає здійснена Ю. В. Кондратенко періодизація розвитку правового регулювання використання земель для містобудівних потреб. Ми покладемо її в основу свого дослідження становлення земельно-містобудівного законодавства.

Перший період (IX ст. – кінець XVI ст.) – початок будівництва міст на території сучасної України, що являли собою городища з укріпленою територією. До меж міст включались нові території, формувались землі загального

[12] Ріпенко А.І. Каракаш І.І. Правові засади управління і контролю у сфері природокористування й охорони навколишнього природного середовищі у галузі охорони навколишнього природного середовища / Екологічне право України: підруч. для студ. вищих навч. закладів / за ред. І. І. Каракаша. Одеса: Фенікс. 2012. С. 182-208.
[13] Ріпенко А.І. Містобудівна діяльність на землях населених пунктів: історико-правовий огляд. *Науковий вісник НУБіП. Серія «Право».* № 165. 2011. С. 172–180.

користування, що передавались у власність міста із ліквідацією права приватної власності на ці ділянки. Вже в XIV ст. королівська та великокнязівська влада почала переводити деякі міста на магдебурзьке право, запровадження якого позначилося на їх плануванні [303].

Другий період (поч. XVII ст. – поч. XX ст.) – початок розбудови нових міст згідно з «Соборним уложением». З 1638 року почався рух українських переселенців на землі Слобожанщини, де під закладалися нові міста-фортеці [303]. У Росії до середини XVI ст. практично не існувало будь-яких будівельних постанов. Були вжиті окремі заходи, спрямовані на боротьбу проти пожеж та на впорядкування окремих аспектів майново-сусідських відносин. Тільки з часів Петра I починається реальне правове регулювання будівельного укладу. Лише з 1785 року обов'язок складати плани було покладено на всі міста Російської Імперії [37, с. 76]. Російське містобудування почало швидко розвиватись у першій половині XVIII ст. у ранній період економічного підйому держави. Особливо стрімкий розвиток російського містобудування відбувався у др. пол. XVIII ст. у період культурного підйому в містах. Так, 25.07.1763 року був виданий Указ Катерини II «О сделании всем городам их строению и улицам специальных планов по каждой губернии особо». Цим було зроблено крок до недопущення ізольованого розміщення будівель і споруд у плані міста, що вимагало врахування взаємозв'язку архітектури із оточуючим ландшафтом та середовищем.

З 1763 року почалося систематичне складання планів міст. Вже 24.03.1785 року було видано Жалувану грамоту Катерини II містам, якою передбачався обов'язок будівництва міст лише за затвердженим «його імператорською величністю» планом. Було запроваджено облік земель у містах та встановлено окремі планувальні нормативи використання земель. У цілому для російського містобудування, яке склалось у кінці XVIII – поч. XIX ст. ст., характерними рисами є чіткість генеральних планів міст і цільність їх об'ємно-просторової композиції, особливо центрів міст [59, с. 7-17]. Не позбавлені плани тих часів й певних недоліків. Так, у більшості регулярних планів, що складають на сьогодні

основу історичних районів багатьох міст, не були закладені основні ланки системи озеленення тощо [126, с. 7].

Певними особливостями відрізнялись планування, забудова та благоустрій сільської місцевості та відповідне правове забезпечення. З початку XVIII ст. планування і забудова сіл розглядалась в урядових указах насамперед як засіб боротьби із сільськими пожежами, а покращенню побуту селян та благоустрою сільських поселень присвячувалось мало уваги. Окремі норми містилися у Сенатських Указах 1724, 1735, 1753 років. В Указі Павла I 1797 року рекомендується без причин не примушувати селян перебудовувати двори. Положенням від 27.10.1830 року було «Высочайше утверждено положение об устройстве селений вновь и для приведения в лучший вид селений уже существующих». До Указу 1831р., що стосувався деяких питань збереження чистоти у селах, додавався альбом гравірованих креслень генеральних планів поселень. Законодавчі акти, що слідували за цим, здебільшого були присвячені питанням нагляду за додержанням указів і будівництвом поселень уздовж шосейних доріг. Проте Сенатські укази не мали суттєвого впливу на забудову сіл, що здавна забудовувались розосереджено, а двори зазвичай оточувались садами. Насправді це сприяло збереженню культурної та архітектурної самобутності українського села. Напередодні селянської реформи 1861 року державна і суспільна увага переключилась на вирішення нових завдань, зумовлених розвитком капіталістичних відносин, у зв'язку з чим сільське будівництво відійшло на другий план і набуло характеру самодіяльності. Після реформи 1861 року виникли великі проблеми, пов'язані із адміністративним, господарським і суспільним устроєм міського і, особливо, сільського населення. Діяльність земств наприкінці XIX – на початку XX ст. ст. завдяки будівництву в селах шкіл, лікарень та інших будівель вплинула на покращення культурно-побутового устрою сільського населення, хоча й будівництво було незначним за обсягом.

До важливих документів російського містобудівного законодавства можна віднести Будівельний статут 1832 року, включений до 12 тому «Свода законов Российской империи» як друга книга четвертої частини «Свода уставов

государственного благоустройства». Загалом можна відзначити, що російське містобудівне законодавство, що діяло до 1830-х рр., формально характеризувалося надмірною регламентованістю, але це «не спрацьовувало» на всій величезній території Російської імперії. До видання Статуту будівництво на місцях переважно регламентувалося безсистемними та заплутаними указами і циркулярами Сенату та Міністерства внутрішніх справ. Статут перетерпів декілька офіційних редакцій у 1842, 1857 та 1900 роках. Зазначений містобудівний документ передбачав, серед іншого, особливе положення для деяких міст (Петербург, Москва, Одеса, Таганрог, Керч), що мали власні будівельні комітети. Утім, Статут було важко назвати справжнім кодифікованим містобудівним документом, адже фактично він складався з окремих положень актів різних періодів, що не завжди були узгоджені між собою. Відсутня й сувора системність у розподілі матеріалів Статуту. Здається, цей досвід першої містобудівної кодифікації доречно використовувати і сьогодні. Зокрема, як вказує В. М. Правдюк, Будівельний статут і зараз може бути використаний під час розробки містобудівного законодавства, оскільки містить певні нормативи, не визначені в діючому законодавстві. Наприклад, нормативи відступів зони забудови від водних об'єктів, визначені мінімальна ширина вулиці, розмір садиби тощо [543, с. 40-46].

Фактично, вже з 1856 року приватним володільцям було дозволено «строить дома по линии шоссе по тем фасадам и планам, кои они найдут удобнее и выгоднее». У 1858 році вийшов указ, що безпосередньо дозволяв будувати не за «апробованими проектами». Згідно з «Городовым положением» 1870 року міста отримали право видавати власні обов'язкові будівельні постанови[14]. Детальна регламентація будівництва «віддавалась» міській влади, яка з урахуванням міських реформ 1870 і 1892 років мала видавати різноманітні постанови з питань благоустрою та архітектурно-будівельних правил. Слід окремо відзначити, що

[14] Відзначимо, що до кінця XIX ст. в Росії не існувало будь–якої системності у вирішенні питань виділення міст серед інших населених пунктів. Тільки в 1904р. Міністерство внутрішніх справ запропонувало керуватись для класифікації міських поселень більше ніж 35 ознаками (статтевий склад населення; переважаючий характер житлових будинків: будівельний матеріал, поверховість, людність тощо; займаний містом простір; етнографічний і релігійний склад; обіг ярмарок і базарів, штат поліції; ціни на квартиру та прислугу тощо), більшість з яких були непридатними навіть для того часу.

юридично у XVIII-XIX ст.ст. всі землі міст перебували у власності «городского общества» та фактично надавалась лише у користування (в оренду) «приватним забудовникам»[494, с. 105-108]. Треба зазначити, що в наші часи міста втратили таку велику управлінську владу над процесами містобудівного використання земель.

Визначальною рисою містобудування України XIX – поч. XX ст. ст. стає динамізація міського середовища, викликана безпрецедентно швидким територіальним та демографічним урбаністичним зростанням. Проте на початку XX ст. виникає складне становище: ділова активність капіталізму 90-х років змінилась кризою, яка зумовила зростання революційного руху. До речі, у ті часи активно опрацьовувався проект нового Будівельного статуту, який так і не був затверджений. Швидке зростання міст в умовах слабкого регулювання містобудівної діяльності призвело до порушення їх функціональності та інженерно-технічної цілісності.

Не набагато кращою була ситуація на селі. «Столипінські» реформи вчинили певний вплив на питання забудови і благоустрою населених пунктів та інших територій. У 1911 році було прийнято Закон «Про землеустрій», що був спрямований на розвиток «столипінського землевпорядкування», що мало розв’язати проблеми неефективного громадського землеволодіння, малоземелля, черезсмужжя, дальноземелля, вузькоземелля, довгоземелля та наявності численних земельних сервітутів, що перешкоджали ефективному використанню землі [421, с. 42]. Треба сказати, що такі проблеми є дуже актуальними і в наші часи.

У цілому правове забезпечення будівельної справи кінця XIX ст. і до 1917 року[15] характеризувалося, зокрема, відсутністю чіткої законодавчої позиції центральних органів влади з питань регулювання міської і особливо провінційної

[15] 1917 рік, можна вважати умовною датою націоналізації землі, адже така націоналізація відбувалася на основі низки нормативних актів, що слідували один за одним: передача земельних ділянок у приватну власність була заборонена після прийняття 2-им Всеросійським з’їздом Рад 26 жовтня (8 листопада) 1917р. Декрету «Про землю», а в подальшому приватні земельні наділи були націоналізовані. Декретом СНК РРФРР від 14.12.1917р. «О запрещении сделок с недвижимостью» [455] було призупинено будь-які правочини щодо нерухомості та земель у містах (обидва Декрети втратили чинність у зв’язку з введенням в дію ЗК 1922р. [222]), у 1918 році було видано Декрет ВЦВК від 20.08.1918р. «Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах» [461].

забудови та певної компенсації таких прогалин місцевою нормотворчістю. Чітко простежувалась тенденція до послаблення централізованого регулювання містобудівної діяльності. Будівельний статут в редакції 1900 року містив норми містобудівної практики, а не певні заборони [729]. Тим часом, правове нормування будівництва певною мірою випереджало сам процес муніципалізації суспільства. Саме тому наприкінці XIX – початку XX ст.ст. місцева влада не була здатна ліквідувати відносно самостійно і в повному обсязі прогалини у будівельному регулюванні.

Третій період (1917 – 1930 рр.) – ліквідація земельного ладу приватної власності. Забудова здійснювалась на підставі права забудови за відповідним договором[16]. Приймались розрізнені містобудівні акти, кількість яких у 1920 – 1930 роках почала суттєво зростати. З дня встановлення «радянської влади» і до початку колективізації сільського господарства (1917-1929 рр.) робітничо-селянський уряд намагався відновити сільське господарство, забудовувати і благоустроювати поселення. Однак відповідні правові акти мали розрізнений і «епізодичний» характер.

Після жовтневої революції значна частина незабудованих міських земель була передана в трудове користування «сусіднього» селянського населення і певною мірою міського населення, яке у зв'язку з продовольчими складнощами було вимушено займатись сільським господарством на вільних міських землях. Землі, які раніше вважались міськими, у зв'язку з використанням їх для сільськогосподарських потреб, стали виключатись зі складу міських земель, і ця обставина погрожувала залишити міста без необхідних земельних резервів. Це унеможливлювало нормальний розвиток міст. Процес вилучення міських земель був призупинений лише із виданням і набранням чинності Земельного кодексу УРСР 1922 року [222]. Так, «Інструкцією по застосуванню положень Земельного кодексу про міські землі», затвердженою 18.06.1923 року [233] було встановлено, що дія Земельного кодексу не поширюється на всі землі всередині міської межі (хоча міським землям в тексті кодексу було присвячено невеличкий розділ).

[16] Треба відзначити, що ці питання регламентувались цивільним, а не земельним законодавством тодішньої УРСР.

Установлювалось, що міська межа охоплює землі міської забудови та інші землі, що обслуговують місто, які раніш були міськими або, не будучи міськими, перебували у фактичному завідуванні міських Рад станом на 01.08.1922 року. Розширення міської межі могло бути проведено у зв'язку з необхідністю збільшення площі міської забудови, а також в цілях покращення міського благоустрою. У цілому після Жовтневої революції поступово формувалось законодавство про міські землі в якості спеціальної «галузі» вітчизняного земельного законодавства. Націоналізація землі створила передумови для більш раціонального використання земель для будівництва нових і реконструкції старих міст, забезпечити сприятливі умови для життя та праці міського населення. Але ці передумови почали активно втілюватись у життя лише після 1931 – 1932 років.

Четвертий період (1931 – 1967 рр.) – запровадження планового використання міських земель, на підставі перш за все генеральних планів міст. Постановою ЦВК та РНК СРСР від 27.06.1933 року «Про складання та затвердження проектів планування та соціалістичної реконструкції міст та інших населених місць СРСР» було встановлено, що будівництво нових міст і селищ, а також їх реконструкція мали проводитись виключно на підставі затверджених проектів планування, що визначали не лише внутрішнє влаштування міської території, але і встановлювали цільове призначення міських земельних ділянок, а також передбачали перспективу розвитку міської території. Це свідчило про посилення державного впливу на планування, забудову та благоустрій територій. Можна стверджувати, що основним актом регулювання землекористування на території міста поступово ставав генеральний план. Після Другої світової війни розгорнулись масштабні роботи з ліквідації руйнувань. Так, наприклад, за час з 1945 по 1951 рр. було розроблено більш ніж 4 тис. проектів планування і забудови сіл, які готувались з урахуванням історично сформованих планів. Однак в їх структуру вводились зміни відповідно до зростаючих культурно-побутових запитів селян [133, с. 22]. У вкрай короткі терміни в містах були здійснені роботи, спрямовані на відбудову зруйнованих міст. У цілому у післявоєнний період процес формування законодавства у сфері містобудівної діяльності стає більш-

менш системним і оформлюється у самостійне законодавство в галузі місторегулювання (містобудування). Звичайно, були й значні недоліки та прорахунки. Так, протягом тривалого періоду будівництво житлових будинків для однієї родини в містах заборонялось. Обмеженість законом будівництва індивідуальних садибних будинків призвела до зворотних результатів: воно фактично здійснювалось, але без комплексного інженерного упорядкування таких територій та їх благоустрою [272, с. 5], без оформлення необхідних документів, що навіть зараз віддає свій відголос. Тенденції вирішення житлової проблеми за рахунок освоєння вільних територій та скорочення зон реконструкції зумовили виникнення великих площ соціально необладнаної, невпорядкованої та неблагоустроєної території, особливо в районах індивідуальної забудови. При цьому орієнтація на розвиток міського багатоповерхового будівництва призвела до диспропорції рівня благоустрою житла в різних за розмірами населених пунктах [107, с. 5]. У столицях союзних республік з 1962 року було припинено відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва. Уряди Союзних республік припиняли таке відведення в інших містах [459, с. 12].

У ці часи відбувалась пришвидшена урбанізація. Відповідно, зменшувались незабудовані площі навколо міст, що використовувались у сільському господарстві та в перспективі мали змогу бути перетвореними на приміські рекреаційні зони або буферні зелені зони, покликані збалансувати негативний вплив міст на природне середовище та підвищити рівень комфортності життя в містах [498, с. 27-28;].[17] У часи активної урбанізації, що в цілому припали на 50-70 роки минулого століття, планування і забудова територій здійснювались відповідно до цільового призначення земель на підставі, зокрема, планів розселення і розміщення виробничих сил [736, с. 24]. Були і позитивні моменти: було впроваджено низку принципових рішень, що сприяли вирішенню житлової проблеми та вивели містобудування в країні на якісно новий рівень.

Основи містобудівної політики, що були закладені на 1956 – 1960 роки, передбачали впровадження індустріальних методів будівництва. Було

[17] В Україні процес урбанізації відбувався швидкими темпами саме у 50—70 роках минулого століття.

заплановано вдвічі збільшити обсяги житлового будівництва. Крім того, 04.12.1958 року ЦК КПУ та РМ УРСР прийняли постанову «Про заходи з поліпшення справи планування і забудови населених пунктів УРСР», в якій підкреслювалось винятково важливе значення районного планування. Згодом були розроблені проекти планування більше 200 міст і багатьох селищ, що активізувало масове житлове будівництво.

Містобудівна діяльність на селі теж упорядковувалась. Після прийняття постанови ЦК КПУ та РМ УРСР 1964 р. «О мерах по осуществлению планомерного переустройства сел в Украинской ССР» та ЦК КПРС «Об упорядочении строительства на селе», містобудівні процеси на селі отримали чітку планову основу. З 1965 року сільські населені пункти почали розглядатись як частина системи народного господарства в межах сільського адміністративного району. У ті часи основні соціальні і техніко-економічні питання переустрою сіл (як і селищ та міст) почали на практиці вирішуватись засобами районного планування, що в загальних рисах визначало обсяги, спеціалізацію та розміщення сільськогосподарських і промислових підприємств в районі, а також організацію міжгосподарських транспортних зв’язків і районну систему культурно-побутового обслуговування.

До одного з основних недоліків радянського правового забезпечення містобудування та благоустрою слід віднести «уніфікацію», яка тоді вважалась основним пріоритетом. У ті часи земельні та містобудівні відносини вже здобули достатньо розвиненої нормативно-правової регламентації [222; 585; 690; 463; 458; 465; 457; 467; 582; 460; 459; 581; 453; 456; 585]. Причому окремі «законодавчі рішення» до сьогодні зберігають своє значення, відтворюючись в тому чи іншому вигляді в положеннях нормативних актів більш пізніх періодів. Частина з них діє у тому чи іншому вигляді по теперішній час, а окремі акти діяли напряму аж до набрання чинності ЗУ «Про основи містобудування» [550] від 16.11.1992 року. Наприклад, Статут цивільного будівництва 1928 року передбачав функціональне зонування територій поселень, оптимальні розміри садиб, кварталів, ширину вулиць, вимоги до озеленення тощо. Санітарні норми та правила будівельного

проектування 1939 року стали першим загальносоюзним стандартом, що врегулював санітарно-гігієнічний аспект планування, забудови та благоустрою населених пунктів. Із певними «модифікаціями» положення даних актів дійшли до наших часів.

П'ятий період (1968 – 1990 рр.) – посилення ролі територіального планування, використання земель для містобудівних потреб здійснювалось на праві безстрокового користування відповідно до правил забудови. Подальший розвиток земельного та, значною мірою, містобудівного законодавства був пов'язаний з прийняттям 13.12.1968 року «Основ земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік» [474]. У цьому акті було вперше виділено *землі населених пунктів* як самостійну категорію земель. До неї включались землі сільських населених пунктів, що раніше переважно рахувались у складі земель сільськогосподарського призначення. Виділення окремої категорії земель населених пунктів з особливим правовим режимом було сприйнято в ЗК УРСР від 08.07.1970 року (Розділ III) [219], ЗКУ від 18.12.1990 року (Глава 8) [219].

Досить об'ємні за обсягом положення стосовно організації архітектурної та містобудівної діяльності вмістила постанова ЦК КПУ і РМ УРСР від 27.10.1987 року № 347 «Про організацію виконання постанови ЦК КПРС і РМ СРСР від 19 вересня 1987 року № 1058 «Про подальший розвиток радянської архітектури і містобудування». Цікаво, що в преамбулі цього документа було констатовано прорахунки «попередньої» містобудівної політики. Основні з них: «диктат будівельним виробництвам умов проектування та діяльності зодчих, надмірна централізація типового проектування, некомплексне будівництво, недооцінка громадського значення архітектури, що призвело до втрати своєрідності у вигляді міст і сіл, відсутність широкого обговорення громадськістю архітектурних рішень забудови міст, великі прорахунки в організації архітектурної науки та підготовці архітектурних кадрів». Багато з перелічених проблем є досі актуальними. На жаль, більшість положень постанови, зокрема, з питань поліпшення планування й забудови міст, селищ і сіл були фактично схожими на декларації чи «побажання» [454].

На суттєве покращення стану індивідуального житлового будівництва, його «індивідуалізації», розширення кредитування для цих потреб тощо була спрямована постанова ЦК КПУ та РМ УРСР від 01.03.1988 року № 59 «Об организации выполнения в республике постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 11 февраля 1988 г. № 197 «О мерах по ускорению развития индивидуального жилищного строительства». Важливо, що були скасовані всі раніше діючі рішення Уряду СРСР, що обмежували розвиток індивідуального житлового будівництва.

Шостий період (з 1991 р. – до теперішнього часу) – формування незалежної містобудівної та земельної політики [303]. Слід зазначити, що останній період, виділений Ю. В. Кондратенко, автором не диференціюється. Хоча, на наш погляд, він потребує досконалого вивчення та внутрішньої періодизації. За тридцятирічний період незалежності України законодавство суттєво змінювалося, проявляючи різні тенденції та демонструючи різні характерні ознаки. На нашу думку, періодизація розвитку законодавства у сфері використання земель для містобудівних потреб може бути представлена у вигляді проходження таких основних етапів:

1) 1990 – 1992 – *перехідний етап*, під час якого відбувалися тектонічні зміни в державному устрої, правовій системі та законодавстві. На той час ЗК УРСР 1990 року виділяв окрему категорію земель – землі населених пунктів (міст, селищ міського типу і сільських населених пунктів). Використання таких земель здійснювалося відповідно до проектів планіровки та забудови міста і планів земельно-господарського устрою. Відповідаючи умовам того часу, за відсутності інших форм власності на землю окрім державної, закріплювалися норми щодо надання кооперативам за рішенням сільської, селищної, міської Ради народних депутатів у постійне користування земельні ділянки для житлового, гаражного і дачного будівництва, розмір яких встановлювався відповідно до затверджених у встановленому порядку норм і проектно-технічної документації. Екологічні аспекти теж враховувалися, зокрема, передбачалося утворення навколо промислових підприємств залежно від характеру виробництва санітарно-захисних

зон, у межах яких житлове будівництво заборонялося. У випадку розташування таких підприємств у межах населених пунктів, вони зобов'язувалися впорядковувати і озеленювати ці санітарно-захисні зони відповідно до проектів планіровки і забудови цих населених пунктів. На цьому етапі законодавство у сфері використання земель для містобудівних потреб ще мало багато рис, притаманних радянському періоду.

2) 1992 – 2000 – *початковий етап*. Ключові зміни, які несла у собі нова редакція ЗК України від 1992 року, полягали у запровадженні трьох форм власності на землю (державна, колективна та приватна). Звичайно, це мало безпосередній вплив на правове регулювання містобудівних процесів та земельних відносин у цій царині. Зокрема, правовий режим земель населених пунктів поповнився нормами, що надавали право громадянам за рішенням сільської, селищної, міської Ради народних депутатів отримувати у власність або у користування земельні ділянки для будівництва індивідуальних жилих будинків, господарських будівель, гаражів і дач.

Важливою віхою становлення законодавства стало прийняття ЗУ «Про основи містобудування» від 16.11.1992 року, який активно оперує поняттям «землі для містобудівних потреб», однак не визначає та не деталізує його зміст. Цим Законом встановлюється принципове правило, відповідно до якого визначення територій і вибір земель для містобудівних потреб здійснюється на підставі затвердженої містобудівної документації та планів земельно-господарського устрою. Запроваджуються правові засади ведення містобудівного кадастру, відомості про землі в якому базуються на даних державного земельного кадастру.

На тлі значної кількості правопорушень у сфері будівництва, що фіксувалися в Україні на початковому етапі, було прийнято ЗУ «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» від 14.10.1994 року, який, однак, було спрямовано на боротьбу з суто «будівельними» правопорушеннями. Лише у 2000 році перелік правопорушень було доповнено «земельним» різновидом, а саме: недотримання

регіональних або місцевих правил забудови під час планування і забудови населених пунктів, режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність. Ця норма проіснувала до 2011 року, а потім була виключена.

На цьому етапі становлення законодавства було прийнято ЗУ «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 року, який визначив правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності і був спрямований на формування сприятливого життєвого середовища, досягнення естетичної виразності, економічної доцільності і надійності будинків, споруд та їх комплексів. Однією з принципових засад здійснення архітектурної діяльності, що закріплювалися цим Законом, було підпорядкування архітектурних завдань земельно-правовим вимогам та обмеженням.

У цілому на початковому етапі становлення законодавства щодо використання земель для містобудівних потреб було закладено засади правового регулювання цих відносин. Якість та ефективність законодавчого забезпечення земельних відносин у сфері містобудування загалом відповідала рівню розвитку правової системи молодої держави, в якій відбувалися перші нормотворчі кроки. Цим обумовлюється подальший активний розвиток і удосконалення законодавчих засад використання земель для містобудівних потреб на наступному етапі становлення законодавства.

3) 2000 – 2008 – *активний етап.* Він розпочався з активних нормотворчих дій, які призвели до суттєвого оновлення законодавства у сфері використання земель для містобудівних потреб. Зокрема, було внесено зміни до ЗУ «Про основи містобудування». Було розширено перелік об’єктів містобудування, закон було доповнено нормами, спрямованими на раціональне використання земель та територій для містобудівних потреб, підвищення ефективності забудови та іншого використання земельних ділянок. З’явилися норми, призначені для врахування громадських та приватних інтересів під час містобудування. Цікавими видаються положення, відповідно до яких право на забудову виникало лише щодо земельних ділянок, визначених для містобудівних потреб містобудівною документацією,

місцевими правилами забудови. При цьому право на забудову (будівництво) розумілося як можливість власника, користувача земельної ділянки здійснювати на ній у порядку, встановленому законом, будівництво об'єктів містобудування, перебудову або знесення будинків та споруд. Такий підхід суттєво вужчий порівняно із тим, як це питання регулюють сучасні ЦК і ЗК України. Право забудови земельної ділянки ними розуміється як одне з властивих прав землевласників та землекористувачів, якщо інше прямо не забороняється законом чи договором.

Виділення етапу активного нормотворення щодо регулювання містобудівних відносин зумовлюється перш за все прийняттям ЗУ «Про планування та забудову територій». Передбачені об’єкти планування (територія України, території адміністративно-територіальних одиниць або їх частини чи окремі земельні ділянки) виступали одночасно і об’єктами містобудування, чим підвищувалася роль і значення планувальної функції містобудівної діяльності. Планування було представлене на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Початок якісно нового етапу регулювання земельних відносин у сфері містобудування ознаменувався прийняттям ЗК України 2001 року, який запровадив принципово інший підхід до регулювання земельних відносин у населених пунктах, відмовившись від виділення окремої категорії земель. Замість цього було запропоновано нову категорію – земель житлової та громадської забудови, до якої належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування. При цьому було чітко вказано, що використання земель житлової та громадської забудови здійснюється відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови. Визначення земельної ділянки як об’єкта права власності мало важливе методологічне значення для регулювання земельних правовідносин насамперед у аспекті містобудування, адже було встановлено, що право власності на земельну ділянку

розповсюджується на простір, який знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд.

Важливим нововведенням стало запровадження зонування в ролі різновиду планування використання земель у межа населених пунктів. При зонуванні земель встановлювалися вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови. Ці новели дали підстави для активних наукових та практичних дискусій щодо необхідності подальшого розвитку законодавства у сфері зонування територій для удосконалення використання земель для містобудівних потреб.

Прийнятий у 2002 році ЗУ «Про Генеральну схему планування території України» продовжив фазу активного нормотворення, вказавши на проблеми планування та використання території держави, а також встановивши максимально абстрактні напрями подальшого її використання. Про значну ступінь декларативності цього Закону говорить той факт, що протягом майже двадцятирічного періоду його існування зміни вносилися лише одного разу, і стосувалися вони суто змін назв адміністративних органів.

Протягом цього етапу також було прийнято важливий ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» від 06.09.2005 року, який активно використовує поняття території. Розуміння цього поняття для потреб вказаного Закону досить вузьке: територія – сукупність земельних ділянок, які використовуються для розміщення об'єктів загального користування. Відповідно до цього Закону до об'єктів благоустрою території житлової та громадської забудови віднесені земельні ділянки в межах населених пунктів, на яких розміщені об'єкти житлової забудови, громадські будівлі та споруди, інші об'єкти загального користування. Особливо наголошується на тому, що заходи з благоустрою підкорюються містобудівній документації, правилам забудови та іншим нормам та вимогам. Це підкреслює невід’ємну містобудівну природу благоустрою.

Ще одним нормотворчим кроком стало прийняття ЗУ «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» від 22.12.2006 року, який окрім іншого містить важливу протекціоністську норму, що має значення для збалансованого містобудування. Так, ст. 17 Закону встановлює, що річна орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності, передані в оренду інвестору-забудовнику на період будівництва і до введення об'єктів містобудування в експлуатацію, але не більше ніж на три роки, встановлюється: 1) для земель під об'єктами загального користування та соціально-побутового призначення – 1 грн; 2) для земель під іншими об'єктами – 0,03% їх нормативної грошової оцінки.

Крім того на активному етапі становлення законодавства щодо використання земель для містобудівних потреб земельне законодавство поповнилося нормами щодо суперфіцію – речового права на забудову чужої земельної ділянки, що утворило спеціальну нормативно-правову основу для регулювання цих відносин.

У цілому аналізований етап розвитку законодавства у сфері використання земель для містобудівних потреб відзначився: а) значним якісним та кількісним збільшенням нормативно-правової основи; б) спеціалізацією законодавчих засад регулювання цих відносин; в) підвищенням ролі планування та зонування в земельних відносинах.

4) 2008 – 2011 – *будівничо-ліберальний етап*. Наступний етап розпочався в період світової фінансової кризи, яка поставила нашу країну перед необхідністю підтримки будівельного бізнесу, який значно постраждав. Зусилля держави були спрямовані в основному на лібералізацію правового регулювання такої діяльності, зокрема і у питаннях використання земельних ділянок. З цією метою було прийнято ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву» від 16.09.2008 року. Ним було запроваджено містобудівне обґрунтування як різновид містобудівної документації; уведено процедури громадських обговорень та громадських слухань (замість попереднього – переважно інформаційного – напряму врахування громадських і приватних інтересів). Було здійснено значну кількість змін і доповнень до ЗК України,

переважно спрямованих на спрощення процедур одержання земельних ділянок та розпорядження ними в інтересах будівельного бізнесу. Зокрема, було передбачено можливість відчуження прав оренди та суперфіцію. Значним проривом стало удосконалення законодавчих засад продажу земельних ділянок на аукціонах. Слід підкреслити, що такий важливий крок було зроблено саме з позицій задоволення інтересів будівельників, а не для нормального здійснення земельних прав громадян. Продовжуючи окреслену тенденцію лібералізації, у 2009 році приймається ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку набуття прав на землю» від 05.11.2009 року. Цим Законом власнику або користувачу було дозволено самостійно визначати види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) в межах вимог, встановлених законом до використання земель цієї категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою.

Важливі зміни відбулися у законодавчих засадах виникнення прав на землю, а саме: змінено підхід від документального до реєстраційного. Тобто, якщо раніше право на земельну ділянку виникало з моменту одержання відповідного документа, що посвідчував право власності або користування, то відтепер воно виникало з моменту державної реєстрації такого права.

У цей період було прийнято ЗУ «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», який теж у значній мірі спрямований на обслуговування потреб містобудування.

На аналізованому етапі розвитку законодавства було здійснено спробу розробки та прийняття Містобудівного кодексу України (законопроект від 18.05.2010 року № 6400).

Слід відзначити, що спрощення та лібералізація господарської будівельної діяльності відбулися в основному за рахунок змін земельного законодавства. З одного боку, це вказує на те, що саме у цій сфері сконцентровані найбільші адміністративно-бюрократичні бар’єри. З другого боку, це підкреслює органічний

зв'язок земельного законодавства із містобудівним та будівельним. Головні небезпеки, що закладаються «будівельним пріоритетом» до використання земель, полягають в такому: а) переважання під час містобудівної діяльності приватних інтересів над державними та громадськими; б) недотримання екологічних вимог; в) будівництво перетворюється зі складової містобудування у його єдину мету. Підміна понять, яка слідує за безконтрольною лібералізацією, згубно впливає на регулювання містобудівних відносин. Законодавство має чітко підтримувати основні методологічні засади: будівництво є лише інструментальною складовою містобудування, та спрямоване на динамічне обслуговування містобудівних потреб (поява нових об’єктів, їх реконструкція, ремонт). Містобудування не повинно підпорядковуватися потребам будівництва як галузі економіки, адже у такому разі воно не виконуватиме своєї мети – утворення сприятливого життєвого середовища для населення.

5) 2011 – до нині – *новітній етап*. Початок цього етапу ознаменувався прийняттям нового ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 року, відповідно до якого розуміння планування та забудови суттєво розширилося (перш за все, за рахунок прогнозування розвитку територій; розроблення містобудівної та проектної документації, будівництва об'єктів; реконструкції існуючої забудови та територій; збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури; проведення моніторингу забудови; ведення містобудівного кадастру; здійснення контролю у сфері містобудування). Врегульовано зонування територій населеного пункту, посилено увагу до правового забезпечення ведення містобудівного кадастру.

Указаним Законом встановлювалося принципове правило: у разі відсутності затвердженого плану зонування або детального плану території передача (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб забороняється. Однак за об’єктивної відсутності належної містобудівної

документації, ця заборона стає досить складною перепоною для нормального розвитку містобудівних відносин. У свою чергу, законодавець йде не по шляху стимулювання розроблення якісної містобудівної документації, а шляхом встановлення широкого переліку винятків із цього правила. Так, ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі» від 01.03.2018 року встановлено ряд випадків, коли за відсутності вказаної містобудівної документації можна надавати земельні ділянки із земель державної і комунальної власності фізичним і юридичним особам, зокрема: 1) розташування на земельній ділянці будівлі (споруди), що перебуває у власності фізичної або юридичної особи; 2) приватизація громадянином земельної ділянки, наданої йому в користування відповідно до закону; 3) надання земельної ділянки, розташованої на території зони відчуження чи зони безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; 4) надання земельної ділянки для розміщення лінійних об'єктів транспортної та енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, ліній електропередачі, зв'язку); 5) буріння, влаштування та підключення нафтових і газових свердловин за межами населених пунктів; 6) будівництва, експлуатації військових та інших оборонних об'єктів.

Проаналізувавши ці законодавчі зміни можна висловити сумнів у їх глибокій професійній підготовці. Тобто з метою послаблення адміністративних бар'єрів для розвитку нафтогазової галузі, зроблено відповідне виключення із загального правила, однак щоб воно не виглядало штучно та не впадало в очі, нашвидкуруч зроблено кілька таких винятків. Однак до них є питання. Наприклад, викликає значний сумнів доцільність передбачення винятку щодо надання земельної ділянки, розташованої на території зони відчуження чи зони безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. Справа у тому, що у ст. 12-1 ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» ще з 2016 року передбачалося, що на ці території

аналізовані вимоги ч. 3 і 4 ст. 24 ЗУ "Про регулювання містобудівної діяльності» не поширювалися.

Також не менш сумнівним з перспективної точки зору є виняток, що стосується надання земельної ділянки для розміщення лінійних об’єктів транспортної та енергетичної інфраструктури. Справді, можливо дозвіл розміщення таких інфраструктурних об’єктів диктується потребами практики, однак не узгоджується із концептуальними підходами містобудівного та земельного законодавства, які основний акцент роблять на багаторівневому плануванні використання територій, що передує їх фактичному освоєнню. На наш погляд, утворення вказаних лінійних об’єктів (дороги, мости, естакади тощо) дорівнює іншим різновидам забудови територій та не має провадитися за відсутності містобудівної документації.

Паралельно із цим у ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» еволюціонує розуміння права на забудову земельної ділянки: таке право реалізується її власником або користувачем за умови використання земельної ділянки відповідно до вимог містобудівної документації. Нагадаємо, що на активному етапі розвитку законодавства право на забудову (будівництво) виникало лише щодо земельних ділянок, визначених для містобудівних потреб містобудівною документацією.

Цікаво розширюється, пристосовуючись до потреб практики, і право на виконання будівельних робіт. Спочатку передбачалося лаконічне правило, відповідно до якого без документа, що засвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, можна було здійснювати лише реконструкцію або капітальний ремонт *лінійних комунікацій* (автомобільних доріг, залізничних колій, ліній електропередачі, зв'язку, трубопроводів тощо) у межах земель їх розміщення. Згодом таке право розширилося за рахунок реконструкції, реставрації або капітального ремонту *об’єктів будівництва* (будинків, будівель, споруд, їх комплексів тощо) без зміни зовнішніх геометричних розмірів їхніх фундаментів у плані, тобто без зміни площі забудови земельної ділянки. З 2015 року без оформлення права власності чи користування земельною ділянкою також

можна здійснювати *комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду* і нове будівництво *об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури* відповідно до містобудівної документації на замовлення органів державної влади чи органів місцевого самоврядування на відповідних землях державної чи комунальної власності. Тобто право на виконання будівельних робіт намагається звільнитися від тягаря земельно-правових вимог в тих випадках, коли не відбувається безпосередньо нова забудова (проводиться реконструкція, ремонт існуючих об'єктів), що у цілому є виправданим. З цього випадає останнє положення щодо здійснення нового будівництва *об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури.* Це зумовлюється тим, що такі будівельні роботи: а) здійснюються відповідно до містобудівної документації (тобто є результатом планування розвитку території та здійснення її благоустрою); б) відбуваються на замовлення органів державної влади чи органів місцевого самоврядування на землях у відповідній власності – тобто власник фактично допускає підрядчика до використання земельної ділянки та не вимагає оформлення відповідних прав на таку ділянку. Як бачимо, проаналізовані законодавчі положення є яскраво вираженим результатом потреб практики.

На цьому етапі спостерігається посилення ролі планування як передумови подальшого розвитку земельних правовідносин. Наприклад, ЗК України було доповнено новим положенням відповідно до ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 року. Згідно із цим Законом було внесено цікаве положення щодо комунальної власності на землю. Так, земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування *потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо),* а також земельні ділянки, які відповідно до затвердженої містобудівної документації *передбачається включити у межі населених пунктів*, за рішеннями органів

виконавчої влади передаються у комунальну власність. Таке положення враховує планувальну документацію та спрямоване на її вчасну реалізацію, що можна визнати позитивним.

Оскільки землі у межах населеного пункту є досить обмеженим і цінним ресурсом, періодично загострюється проблематика зведення нової забудови. У 2015 ЗУ «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» було внесено зміни до ЗК України щодо земельних ділянок багатоквартирних будинків. Варто звернути увагу на положення, відповідно до якого у разі знищення багатоквартирного будинку майнові права на земельну ділянку, на якій розташовано такий будинок, а також належні до нього будівлі, споруди та прибудинкова територія, зберігаються за співвласниками багатоквартирного будинку. Така норма стає запобіжником неправомірних дій, спрямованих на «звільнення» територій від старих будинків для будівництва нових об'єктів[18].

Регулювання земельних відносин у сфері містобудування розвивається у напрямі обслуговування підприємницької діяльності. Так, ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12.02.2015 року було передбачено, що власники або землекористувачі земельних ділянок можуть вимагати встановлення такого земельного сервітуту як право на розміщення тимчасових споруд (малих архітектурних форм). Така новела може бути розцінена як спроба законодавця прилаштувати правову конструкцію земельного сервітуту під нехарактерні для неї правовідносини з метою полегшення процедурних аспектів надання земельних ділянок під тимчасові споруди для здійснення підприємницької діяльності. Це досить прогнозовано вилилося у проблеми правозастосування, адже збільшилася кількість позовів, що обґрунтовуються порушенням конкурентного порядку передачі в користування земель комунальної власності [750, с. 16].

---

[18] Рипенко А.И. Вопросы принадлежности земельных участков и имущества многоквартирных жилых домов. *Актуальні правові проблеми публічно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22 листоп. 2013 р.) / Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького, Нац. акад. наук України. – Київ : Прінт-Сервіс, 2013. С.133-136.

На новітньому етапі розвитку законодавства було відмічено екологічні зрушення. Так, у 2018 році було прийнято ЗУ "Про стратегічну екологічну оцінку", відповідно до якого містобудівна документація підлягає стратегічній екологічній оцінці, а у складі проекту містобудівної документації обов'язково має передбачатися Розділ "Охорона навколишнього природного середовища".

У цілому новітній етап розвитку законодавства, що регламентує використання земель для містобудівних потреб, відзначився кількома характерними тенденціями: а) підвищенням значення планування у використанні земель для містобудівних потреб; б) «пристосуванням» позитивного законодавства до вимог практичної діяльності шляхом встановлення та розширення винятків із загальних правил використання земель для містобудівних потреб; в) впровадження нових еколого-правових механізмів у регулювання земельно-містобудівних відносин[19].

Після проведеної періодизації становлення законодавства, що регламентує використання земель для містобудівних потреб, є потреба у порівняльному аналізі та деяких узагальненнях. Розвиток законодавства у радянський період не можна оцінити однозначно, оскільки у ньому можна виявити позитивні і негативні риси. До негативних рис радянського законодавства можна віднести кілька основних ознак.

1) *Обмеження повноважень місцевих органів влади.* Місто було єдиним соціальним організмом, а напрямки його розвитку передбачались союзним та республіканським законодавством. «Ініціатива міста» регулювалась, а фактично – обмежувалась адміністративною союзною та республіканською владою, а не створювалась потенційними економічними, соціальними та природними можливостями міста. Генеральні плани міст затверджувались «вищестоящими органами», що, до речі, відомо і сучасним розвиненим країнам.

2) *орієнтація на розвиток сільських населених пунктів як «аграрних придатків»,* тобто певної території, єдиним призначенням якої є організація

[19] Ріпенко А.І. Просторове (територіальне) планування в Україні: еколого-правовий аспект. *Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України* : зб. тез наук. доп. учасн. круглого столу (9 листоп. 2012 р.). Х.: Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого", 2012. С.149-151.

простору для перебування та проживання осіб, що обслуговують виключно аграрний сектор. Вважаємо, що у політиці розвитку села це стало одним із найбільш фатальних прорахунків. Політичні та законодавчі рішення, прийняті у цьому напрямку, навіть після здобуття Україною незалежності, зберігали це викривлення, що шкодило комплексному соціально-економічному розвитку сільських населених пунктів, а також негативно впливало на стан довкілля;

3) *надмірна уніфікація містобудівної діяльності,* що призвела до втрати індивідуальності міст та інших населених пунктів, використання при їх забудові типізованих архітектурних рішень;

4) *в умовах надзвичайних темпів забудови страждала якість містобудівного планування*. Внаслідок цього до теперішнього часу використання території України характеризується значними диспропорціями. Зокрема: надзвичайно високим, економічно та екологічно необґрунтованим рівнем господарського (передусім сільськогосподарського) освоєння території; значними площами та низькою щільністю забудови виробничих територій; нераціональним розміщенням виробничих та житлових територій; малою часткою територій природоохоронного (4,55%), рекреаційного (0,17%), оздоровчого (0,05%), історико-культурного призначення (0,07%); наявністю значних територій, використання яких законодавчо обмежується та вимагає спеціального охоронного режиму господарювання (територія радіаційного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС (близько 800 тис. га), санітарно-захисні та охоронні зони підприємств промисловості, транспорту та зв'язку, об'єкти природно-заповідного фонду та історико-культурного призначення, курорти, річки, моря, озера, водосховища та інші водойми, водозабори); територіальною невідповідністю розміщення водоємних виробництв місцевим водним ресурсам. Внаслідок радянської містобудівної політики територія України відзначається надмірним техногенним навантаженням на довкілля, високим ступенем забруднення та природно-техногенної небезпеки. Наразі ми спостерігаємо також: неузгодженість соціального, економічного, містобудівного та екологічного аспектів розвитку населених пунктів та прилеглих територій; надмірну концентрацію населення і

виробництва у великих містах; уповільнений розвиток більшості середніх і малих міст, селищ та сіл; ексцентричне територіальне розташування більшості обласних центрів; недостатній розвиток у центрах внутрішньообласних систем розселення (особливо міжрайонних, районних) об'єктів соціально-культурного обслуговування населення прилеглих територій та транспортних зв'язків, що не дає змоги забезпечити створення для кожного громадянина (незалежно від місця його проживання) рівних умов доступності до цих об'єктів; недостатній рівень розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури населених пунктів. Причиною цього в літературі, зокрема, називається «відсутність науково обґрунтованої загальнодержавної стратегії ефективного використання території країни» [735]. Але всілякі «стратегії», «програми», «проекти» - лише ширма, за якою можна приховувати справжні причини. Насправді, це все нащадок самої радянської системи та укладу в цілому, а не якихось окремих їх проявів.

Проте, незважаючи на відомі недоліки та навіть суттєві провали і прорахунки, «радянський підхід» до планування, забудови та благоустрою територій поселень, вирішення питань міського і сільського землекористування не був позбавлений певних *позитивних рис*:

1) *своєчасна і повсюдна розробка містобудівної документації.* Націоналізація землі створила передумови для раціонального використання земель для будівництва нових і реконструкції старих поселень під жорстким державним контролем. Територіальне планування здійснювалось із високим ступенем централізації. Генеральні плани окремих, найзначніших міст затверджував уряд. Хоча в умовах сьогодення дану концепцію можна було б розцінити як надмірне та необґрунтоване втручання державою у гарантоване КУ право територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування. У той же час, планування територій в радянський період здійснювалось надзвичайно активно, адже майже в усіх населених пунктах було розроблено генеральні плани. У 70-80 рр. минулого сторіччя області та райони отримали схеми планування;

2) *швидкі темпи і масштаби будівництва та планування.* На жаль, сучасний період не відзначається аналогічними до радянських темпами розроблення «нової» планувальної документації;

3) *будівництво та реконструкція міст переслідувала, перш за все, правильне вирішення соціальної проблеми, створення найбільших зручностей для життя населення:* без скупченості, розтягнених транспортних та інших комунікацій, порушення санітарно-технічних вимог тощо [192, с. 69], на відміну від аналогів у т. зв. «експлуататорському суспільстві», де планування здійснювалось в інтересах заможних класів, що концентрували більшість земельних багатств. Це, здається, є великим досягненням високорозвинених держав соціальної спрямованості;

4) *законодавче вирішення проблематики правового статусу приміських зон.* До переваг «радянського підходу» слід віднести тогочасний підхід до планування територій приміських зон та використання таких територій для забудови та благоустрою. Відповідні проекти планування мали «статус закону» та розроблялись разом з генеральними планами міст. Наразі таку практику втрачено, а законодавство залишає вказані питання поза увагою.

Отже, радянський підхід до містобудування мав суттєві переваги, які не треба повністю відкидати в наші часи. Невід'ємним супутником тогочасної моделі суспільних відносин була критика дослідників в бік концепцій планування та забудови територій в «капіталістичних країнах». Сьогодні, коли ми так пишаємось західними моделями та втілюємо їх за допомогою зарубіжних фахівців (Закон «Про планування і забудову територій» був виписаний за суттєвої підтримки зокрема американських фахівців), треба прислухатись і до цих критичних оцінок. Не варто повторювати чужі помилки. Так, В. П. Балезін вказував на недоліки американської моделі зонування територій: відведені зони для комерційних об'єктів із високою ціною землі він вважав надмірними. У зонінгу він бачив суперечність суспільним інтересам міста на користь комерсантів та приватних землевласників [39]. При цьому торговельні зони забудовувались лише частково, а земель для загальноміських потреб чи

житлового будівництва не вистачало [754]. Дійсно, диспропорції у структурі забудови в бік промисловості та комерції, «сегрегація» житлових районів за майновим статком тощо, слабке державне регулювання містобудування, акцентування уваги офіційної влади лише на зведенні доріг та стоянок тощо у деяких випадках призвели навіть до занепаду та опустелювання цілих міст (Детройт).

Аналіз сучасного періоду розвитку законодавства щодо використання земель для містобудівних потреб, дозволяє виокремити такі його риси:

1) *різноманітність прав власності на землю.* Дослідники радянських часів відзначали, що право приватної власності дореволюційної Росії ставало перешкодою правильному плануванню міст. Водночас, націоналізацію землі вони вбачали виключно благотворною для державного регулювання планування та забудови населених місць [39, с. 65]. Однак чинне законодавство закріплює плюралізм власності на землі, що використовуються для містобудівних потреб.

2) *прагнення до збалансування приватних, громадських та державних інтересів.* Сьогодні Україна активно прямує до демократичної спільноти, де повинні враховуватись передусім інтереси людини. Тому планування територій та їх забудова мають базуватись на засадах узгодження інтересів влади, бізнесу та суспільства, «знизу», тобто від самої громади. При цьому передбачається активна участь органів виконавчої влади, зокрема, в частині здійснення контролю за використанням територій для містобудівних потреб. Однак при цьому досягнення такого балансу здебільшого лише декларується, тому що здебільшого сучасне планування використання територій підкорене вузьким приватним інтересам. Про це не прийнято писати у науковій літературі, але і зараз навіть генеральні плани великих міст, не кажучи вже про більш «дрібну» містобудівну документацію (ДПТ), плани зонування (зонінг)), «малюються» під конкретні «потреби» окремих забудовників, які виступають інвестором її розроблення. Можливо, від цього нікуди не подітися, і такий «лобізм» є, в цілому, природнім. Певне «правомірне лобіювання» певною мірою припускає законодавство. По-перше, дозволяючи приватним особам фінансувати містобудівну документацію (ст. 10 Закону «Про

регулювання містобудівної діяльності»), по-друге, у процесі проведення громадських слухань (ст. 21 Закону). Аналізуючи досвід інших країн, можна спостерігати багато подібних прикладів. Зокрема, законодавство багатьох штатів США передбачає можливість значно більш суттєвого лобістського впливу на містобудівну політику з боку забудовників. Але ми переконані, що таку модель земельно-містобудівних правовідносин може дозволити собі лише достатньо розвинене суспільство.

Дійсно, хто буде за свої кошти фінансувати розроблення містобудівної документації, якщо це йому не цікаво та не вигідно? Містобудування не є благодійністю, бізнес тут переслідує власну мету, а влада виконує суспільне замовлення, тобто свою роботу, за рахунок відповідних коштів: податки, інші суспільні витрати на її утримання. Інша справа, що при цьому має бути забезпечено баланс державних, громадських і приватних інтересів, неухильне додержання законодавства, будівельних, санітарно-епідеміологічних та інших норм. Тим не менш, державі в широкому сенсі, включаючи місцеве самоврядування, треба стежити за додержанням усіх встановлених норм і правил щодо проектування та розміщення об’єктів містобудування та врахування, наскільки це можливо і доречно у певній ситуації, громадських та приватних інтересів. Звичайно, з цього питання універсального «рецепту» немає, не буде в майбутньому та, на нашу думку, не може бути в принципі. Держава може встановити лише «загальний формат» та найбільш узагальнені критерії вирішення таких конфліктів і протиріч.

3) *дерегуляція містобудівної (будівельної) діяльності.* У порівнянні до радянської планувальної та будівельної централізації сьогодні спостерігаються майже зворотні тенденції: держава втрачає вплив на приватних забудовників. Містобудівне законодавство, згідно з нашими спостереженнями, прийняло курс на поступову дерегуляцію містобудівної (будівельної) діяльності. На практиці це виливається у те, що інспекції ДАБК, за певних умов, «вводять в експлуатацію» майже все підряд. Крупні лобісти будують те, що їм заманеться, еклектично вклинюючи дивні будівлі-велетні в історичну забудову поселень, не кажучи вже

про кольорові та інші рішення фасадів окремих об'єктів та ансамблів. Встановлені адміністративні штрафи та інші заходи юридичної відповідальності сьогодні, здається, нікого вже не лякають. Досить ліберальний ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» повністю замінив ЗУ «Про планування і забудову територій». Обидва ці законодавчі акти спирались на рамкові положення Закону «Про основи містобудування», який, на наш погляд, наразі підлягає скасуванню, адже містить рамкові та неактуальні положення, що здатні лише заплутати під час правозастосовної діяльності[20]. Водночас, вказані загальні положення-принципи, що зазначені у цьому законі, не мають більшою мірою регулятивного навантаження. Із цими змінами відбулося: суттєве скорочення різновидів містобудівної документації; спрощення процедури оформлення дозвільних документів (надалі вона ще спрощувалась для окремих категорій забудовників); запровадження отримання дозвільних документів від інспекцій ДАБК у «повідомному порядку»; скасування необхідності отримання погоджень проектної документації від органів влади; спрощення порядку проведення громадських обговорень тощо. Дерегуляція містобудівної галузі не має призводити до примітивізації. Суттєвим змінам законодавчого регулювання мають передувати ґрунтовний теоретичний аналіз, прогнозування ймовірних якісних перетворень. Законодавче забезпечення має бути модифіковано так, щоб зростала його ефективність, для цього воно повинно відчувати справжні потреби та очікування суспільства, тонкощі існуючих суспільних відносин. Правда в тому, що суспільство очікує не лише якогось «спрощення» для зведення окремої будівлі, воно бажає розумної та керованої містобудівної політики взагалі, принаймні на рівні адміністративно-територіальної одиниці. Фактично, замість очікуваного спрощення ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо сприяння будівництву» було запроваджено практику суцільного розроблення містобудівних обґрунтувань, якими «легалізувалась» вибіркова і несистемна забудова земельних площ без ув'язки до параметрів оточуючих

[20] Ріпенко А.І. Земельно-правове забезпечення відносин у галузі містобудування: теоретичний аспект. *Проблеми розвитку аграрного та земельного права України:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 25 травня 2011 року). Київ: Обрії, 2011. С.172-176.

ансамблів, об’єктів благоустрою, культурної спадщини, природоохоронного призначення. Така практика дозволяла «підганяти» планувальну та проектну документацію під заздалегідь визначений інвестиційний намір. За відсутності «фундаментальних» містобудівних документів: сучасних генеральних планів населених пунктів на оновленій топогеодезичній основі, детальних планів територій та ін., чи їх застарілості, розміщення окремих об’єктів та їх комплексів відбувалося на підставі «вторинної» містобудівної документації – містобудівних обґрунтувань. Тим не менш, навіть після повного скасування ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» містобудівних обґрунтувань (хоча часткове їх використання передбачалось перехідними положеннями закону), збереглися сумніви у забезпеченні системності планування і забудови населених пунктів. Сьогодні не усувається ризик здійснення «вибіркової забудови» на підставі детальних планів території. Стаття 19 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає можливість визначення у складі детального плану території функціонального призначення та параметрів забудови однієї чи декількох земельних ділянок. При цьому розробку детального плану зможе профінансувати окремий інвестор. По суті, це може стати певним аналогом містобудівних обґрунтувань. Не можна заплющити очі на те, що ці можливості нерідко використовуються забудовниками. Детальні плани території розробляються заради розміщення одного єдиного об’єкта, що якимось чином «інтегруються» в оточуючу забудову без забезпечення принципу системності містобудівних рішень.

Крім того, із прийняттям ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» не було вирішене питання наділення органів місцевого самоврядування всім спектром повноважень у галузі містобудування. Тенденція щодо закріплення «містобудівельних функцій» у повному обсязі за територіальними громадами дотепер не знайшла послідовного та остаточного втілення в законодавстві. Вказані питання мають вирішуватись системно із запровадженням політики бюджетної децентралізації, принципу повсюдності місцевого самоврядування, зміцнення матеріальної основи місцевого самоврядування.

Нещодавні законодавчі тенденції щодо послаблення нормативно-правового впливу муніципалітетів на регулювання відносин у галузі забудови територій – виключення із закону місцевих та регіональних правил забудови як певного регулятора містобудівних відносин та благоустрою населених пунктів (законопроектна спроба вилучити повноваження органів місцевого самоврядування щодо розробки та затвердження правил благоустрою) – слід оцінити негативно. У цілому, ідея законодавчих новацій полягала в тому, що, відмова від правил забудови (місцевих і регіональних) посилить «регулюючий статус» самої містобудівної документації – разом із актом органу влади про затвердження містобудівної документації вона стає нормативно-правовим актом, що регламентує містобудівні відносини на певній території: нормативно-правовим актом місцевого характеру. На жаль, тотальна централізація державницьких повноважень стала візитною карткою низки законодавчих рішень нещодавнього періоду. Хоча останніми часами ситуація покращується, однак таке удосконалення має вибірковий, несистемний характер;

4) «*фаховий» статус містобудівної документації.* Справа у тому, що згідно з вітчизняним законодавством містобудівна документація формально не має статусу «місцевого закону», як у багатьох країнах Європи і світу. На практиці це скоріше документація «для фахівців», значна частина якої має описовий характер, фіксує існуюче використання територій тощо. Тому її використання для безпосереднього регулювання як певного нормативно-правового акта є ускладненим.

Підводячи підсумки, можна зробити деякі висновки щодо особливостей становлення законодавства у сфері використання земель для містобудівних потреб. Періодизація розвитку законодавства у сфері використання земель для містобудівних потреб у незалежній Україні може бути представлена у вигляді проходження таких основних етапів: 1) перехідний етап (1991 – 1992); 2) початковий етап (1992 – 2000); 3) активний етап (2000 – 2008); 4) будівничо-ліберальний (2008 – 2011); 5) новітній (2011 – до нині). Кожен з виділених етапів мав власні характерні риси та ознаменувався своєрідними законодавчими

рішеннями. Актуальний наразі новітній етап розвитку законодавства характеризується продовженням тенденцій лібералізації регулювання земельних відносин у сфері містобудування, що в умовах сьогодення не сприяє досягненню балансу державних, громадських та приватних інтересів.

1.4. Становлення містобудівного права України: концептуальні проблеми та перспективи

У розвиненому суспільстві містобудування не може здійснюватися без належного правового забезпечення. Звичайно, правове регулювання містобудівних відносин еволюціонує, намагаючись максимально відповідати потребам часу. Однак, як було встановлено вище, містобудування є складним міжгалузевим суспільним феноменом, а виявлення його правової природи є питанням відкритим та досить дискусійним. Наразі назріла необхідність розглядати правове регулювання містобудівельної діяльності цілісно, а це у свою чергу породжує складні питання щодо утворення нової галузі права і законодавства. Хоча теоретики права стверджують про можливість існування галузі права без кореспондуючої галузі законодавства [122, с. 29], концепція містобудівного права розвивається як раз навпаки: саме на основі оформлення нормативно-правового масиву, що претендує на ідентифікацію як галузі законодавства, постає питання утворення галузі містобудівного права. У зв’язку з цим ми розпочнемо своє дослідження концептуальних засад містобудівного права з аналізу його позитивно-правової основи – містобудівного законодавства.

Серед сучасних юристів, у цілому, немає заперечень проти виділення такої галузі вітчизняного законодавства як містобудівне законодавство. У результаті довготривалої та багаторівневої нормотворчості об’єктивно сформувався взаємопов’язаний масив джерел права, що регулюють містобудівні відносини та складають галузь вітчизняного законодавства. У силу свого безпосереднього зв’язку із соціальною практикою законодавство, більш чуйно та оперативно, ніж

система права, реагує на суспільні зміни. Це добре простежується на прикладі досить динамічних змін, що відбувались у містобудівному законодавстві. Мова не лише про повну заміну ЗУ «Про планування і забудову територій» ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», а й про ті, досить численні та принципові зміни моделей регулювання планування та забудови територій, що відбувались у містобудівному законодавстві протягом останніх 30 років. Перебуваючи у перманентному стані змін, містобудівне законодавство трансформувалося у досить компактну сукупність джерел, взаємозв'язок яких вже складно ігнорувати. Однак подальший еволюційний розвиток містобудівного законодавства у вигляді переходу на якісно новий рівень гальмується інертністю законодавця. Мова йде про назрілу потребу в систематизації містобудівного законодавства, що надасть поштовх для модернізації нормативно-правового забезпечення на основі його концептуальної єдності. Наука та практика вже порівняно давно ставлять питання щодо необхідності систематизації містобудівного законодавства. Актуальність цього питання посилюється не лише проблемами правозастосування та низькою ефективністю розрізненого та багато в чому неузгодженого законодавства – своєчасність систематизації отримує додаткові приводи для роздумів з огляду на світові тенденції у цій сфері.

Так, у багатьох країнах світу містобудівне законодавство вельми інтенсивно розвивалось і удосконалювалось, адаптуючись до обставин, що постійно змінювались. Для містобудівного законодавства в західних країнах характерний його безперервний розвиток, об'єднання окремих законів у спеціальні зведення або кодекси. Так, у Великобританії закон про забудову населених місць перетворився на об'ємний кодекс, що охоплює понад 25 законів про будівництво, зокрема, про містобудування. У Бельгії тільки починаючи з 1915 року було прийнято 8 законів, в Японії з 1919 року – 8 тощо [802]. У Німеччині та у Франції будівельні кодекси мають обсяг солідних енциклопедій. У США подібного зведеного документа немає [805], але натомість, будівельні кодекси існують в окремих штатах і містах та містять вимоги щодо безпеки у будівництві тощо. Однак слід зазначити, що не всі акти містобудівного законодавства зарубіжних

країн мають статус обов’язкових норм. Іноді воно виконує лише рекомендаційні та загальнокерівні функції.

Відповідно до правової традиції України систематизація законодавства відбувається насамперед у вигляді кодифікації. Аналізуючи містобудівне законодавство за цими ознаками, можна дійти висновку про досить значний ступінь його готовності до кодифікаційних перетворень. Так, на сьогодні містобудівне законодавство, як і земельне законодавство, характеризується відносною стабільністю. Закони України «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність» діють із певними змінами з часу їх первинного прийняття. Безпосередньо «містобудівних законів» відносно небагато, ми їх аналізували вище. Практика застосування указаних та інших джерел містобудівного законодавства є відносно усталеною. У цілому містобудівне законодавство характеризується меншою колізійністю, аніж земельне законодавство. Однак із систематизацією містобудівного законодавства пов’язані інші проблеми: величезна кількість підзаконних актів (постанов уряду, наказів міністерств, державних будівельних норм, державних стандартів тощо), певна частина яких є застарілими, адже приймались ще за радянських часів та не витримують критики з точки зору сучасних потреб та викликів.

Необхідною передумовою якісної кодифікації дослідники називають низький ступінь політизованості. Слід визнати, що містобудівне законодавство дещо менше заполітизоване порівняно, наприклад, із земельним законодавством. Містобудівні рішення найчастіше приймаються на місцях і більше асоціюються із органами місцевого самоврядування, аніж із загальнодержавними інститутами влади. Крім того, дана галузь є досить специфічною та потребує фахових знань. Тому маніпулювати громадською думкою в цій галузі у значних масштабах, реалізуючи певні політичні амбіції, досить важко. Хоча останнім часом непоодинокими є випадки масштабного використання прийняття генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації у своїх інтересах на місцевому рівні.

Водночас, існують деякі специфічні проблеми, характерні для містобудівних відносин та їх законодавчого забезпечення. Так, містобудівна сфера є дуже заангажованою з точки зору бізнесу та підкорена відповідному лобіюванню. Тому при вирішенні питань кодифікації містобудівного законодавства треба враховувати політичну складову у вигляді впливу великих забудовників, деволоперів, гравців ринку нерухомості, а також виробників та імпортерів будівельних матеріалів. Сьогодні будівельна галузь переживає період стагнації, тому вплив з боку цих інститутів дещо послабився, проте він все одно відіграє величезне значення.

Отже, враховуючи особливості, притаманні містобудівному законодавству, слід досить серйозно оцінити можливості його кодифікації. З огляду на це, вважаємо цінними висновки А. М. Мірошниченка щодо кодифікації земельного законодавства, адже вони, на наш погляд, є досить універсальними та можуть бути застосовані і до містобудівного законодавства. Так, науковець відзначає, що у сучасних умовах кодифікацію законодавства слід проводити не з чистого аркуша. Кодифікації має передувати інкорпорація, як процес інвентаризації нормативного матеріалу. Після чого матеріал має бути консолідовано та кодифіковано. У цілому стадійність цих заходів, на думку дослідника, така: 1) інвентаризація чинного законодавства; 2) виявлення колізій та прогалин, повторів та їх усунення; 3) переробка нормативного матеріалу відповідно до концептуальних засад кодифікації; 4) напрацювання тексту нормативного акту; 5) підготовка тексту змін до актів чинного законодавства, вироблення переліку актів, що підлягають скасуванню [424, с. 125].

Особливістю кодифікації як різновиду систематизації, слід вказати те, що вона покликана подолати правові колізії, а у її процесі переробляється законодавство зі спільним предметом. У результаті кодифікації народжується новий нормативно-правовий акт. Цікаво, що окремі спроби кодифікації містобудівного законодавства вже мали місце у новітній історії нашої держави. Так, у 2007 року Кабінет Міністрів України схвалив «Концепцію Містобудівного кодексу України», підготовлену Мінрегіонбудом. Проект Кодексу був внесений

Урядом на розгляд ВР України 29.09.2009 року (реєстр. № 5181) [613], проте 11.03.2010 року цей законопроект № 5181 було відкликано. Друга спроба відбулася практично одразу за першою. Постановою ВР України «Про прийняття за основу проекту Містобудівного кодексу України» від 30.06.2010 року № 2376-VI було прийнято за основу інший проект Містобудівного кодексу України (реєстр. № 6400), однак його не було прийнято. Тобто, ураховуючи історичний аспект, у той переломний момент законодавець свідомо відмовився від ідеї кодифікації містобудівного законодавства – натомість через рік було прийнято відносно невеликий за обсягом і «дерегулюючий» по своїй суті ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності».

Аналіз наукової літератури з цього приводу демонструє, як не дивно, плюралізм думок. Окремими науковцями висловлюються сумніви щодо необхідності прийняття в Україні кодифікованого містобудівного закону з метою систематизації та уніфікації існуючих норм у сфері містобудування [273, с. 380]. Проте існують протилежні думки щодо доцільності прийняття Містобудівного кодексу України [245, с. 7; 375; 382, с. 41]. Для того щоб обґрунтовано, а не голослівно відповісти на питання щодо необхідності прийняття в Україні Містобудівного кодексу, потрібно попередньо визначитись із складовими цієї проблемами. Справді, кодифікація є дуже привабливою формою систематизації, яка має багато практичних і науково-теоретичних переваг, зокрема таких:

- *нова сходинка у розвитку містобудівного права як галузі права України*. Як відзначив С. С. Алексєєв, для розвитку права як системи кодифікація є першочерговим ключовим фактором, оскільки при кодифікації не лише упорядковується діюче право та вносяться до нього необхідні зміни, а досягається розвиток узгодженої, гармонійної системи …, у процесі кодифікації формуються й окремі підрозділи структури права – інститути, їх об’єднання, підгалузі [7; 231, с. 41]. На наш погляд, прийняття Містобудівного кодексу України може надати поштовх для активізації наукових дискусій щодо становлення містобудівного права України як самостійної галузі національного права. Якщо цей кодифікований документ буде прийнято, - це, принаймні теоретично, означатиме

наявність відповідної суспільної потреби та суспільної зацікавленості в цьому. Це буде свідчити про необхідність перегляду теоретичних уявлень про розподіл по галузях відповідного правового матеріалу. Таким чином, у разі прийняття містобудівного кодифікованого акту, гіпотетично можна буде наголосити, що містобудівному праву притаманні свій предмет, власні й частково інтегровані об'єкти, власні суб'єкти, принципи та система, свій кодифікаційний акт та понятійно-категоріальний апарат, а також власний метод (особливе поєднання імперативного та диспозитивного регулювання);

- *оновлення, узгодження та впорядкування правового регулювання містобудівних відносин з позицій їх єдності та взаємопов'язаності*. Наразі кожна складова містобудівних відносин (землекористування, планування, забудова, благоустрій, архітектурна діяльність тощо) врегульовуються окремо, що «розриває» єдиний за своєю сутністю і метою правовий феномен;

- *зручність оперування нормативно-правовим матеріалом під час правозастосування*.

Аналізовані переваги кодифікації містобудівного законодавства можна узагальнити та назвати наступним чином: *доктринальні, регулятивні та правозастосовні*. У цілому саме вказаними основними причинами аргументуються пропозиції вчених та практиків, які наполягають на необхідності розробки Містобудівного кодексу України. Однак ця ідея досі не втілена з огляду на низку суттєвих проблем, що перешкоджають логічному еволюційному розвитку містобудівного законодавства в кодифікаційному напрямі:

- *відсутність більш-менш єдиного концептуального бачення майбутнього кодексу*. Насамперед це стосується кола відносин, що пропонується регулювати кодексом, тобто проблема має безпосередній вихід на предмет містобудівного права та його співвідношення з іншими галузями права;

- *доцільність залучення до кодифікаційного процесу підзаконної нормативно-правової бази.* При вирішенні питання кодифікації містобудівного законодавства необхідно визначити концептуальний підхід: або кодифікація торкнеться лише положень законодавчих актів, або ж спробувати кодифікувати

всі нормативно-правові акти, у тому числі підзаконні. На нашу думку, охоплення усього підзаконного матеріалу кодифікаційним процесом є невиправданим. Справа в тому, що ці акти є відносно нестабільними. Постійний розвиток відносин щодо планування та забудови територій вимагає періодичного перегляду відповідних вимог (наприклад, щодо змісту тієї чи іншої містобудівної документації, вимог до розташування певних об'єктів у функціональних зонах тощо). Навряд чи буде виправданим вносити з цього приводу постійні зміни до кодексу;

- *юридична доля значної кількості технічних норм*, які є невід'ємною частиною містобудівного законодавства. Посилаючись на напрацювання радянського дослідника В. П. Балезіна, А. М. Мірошниченко вказує, що не варто включати до кодифікованого акту норми, що регулюють архітектурно-технічні питання, попри їх загальний характер і важливе значення [424, с. 46]. Тому слід погодитись з позицією щодо необхідності вирішення зазначених питань саме у підзаконних актах – будівельних нормах, технічних регламентах. Водночас, масив таких норм може і повинен сам бути об'єктом систематизації. Дійсно, орієнтуватись у несистематизованому масиві підзаконних містобудівних актів важко навіть фахівцю. Окремою проблемою є моніторинг їх чинності та діючих редакцій. Слушними є пропозиції А. М. Мірошниченка щодо доречності систематизації будівельних норм та технічних регламентів у вигляді їх певного «зводу» [424, с. 47]. Радянськими дослідниками пропонувалось складення зводу архітектурно-технічних норм [38]. Дійсно, у такій чи в якійсь іншій формі, але систематизація, перегляд, скасування застарілих нормативних актів у галузі планування та забудови територій дуже потрібна (наприклад, у форматі консолідації із прийняттям єдиних актів у межах відомств чи інкорпорації чи інкорпорації). Можливо, внаслідок таких заходів багато норм треба буде скасувати, а деякі з них звести до рангу законодавчих приписів. Треба погодитись із радянським дослідником В. П. Балезіним, який зазначав, що правознавці, як правило, не брали участь в розробці архітектурно-будівельними органами нормативно-правових актів з питань регулювання планування та забудови

населених місц, тому такі акти часто не відповідають законодавчим та іншим нормативно-правовим актам [37, с. 123].

Враховуючи викладене, можна спроектувати декілька варіантів подальшого розвитку містобудівного законодавства:

1. *некодифікаційний шлях:* містобудівні закони діятимуть надалі без прийняття Містобудівного кодексу чи подібного документа. Слід визнати, що це є найбільш реальним прогнозом для найближчих часів;

2. *шлях обмеженої кодифікації:* прийняття Містобудівного кодексу замість діючих законів, що регулюють деякі питання у сфері містобудування. При цьому підзаконна нормативно-правова база не охоплюється систематизаційними процесами та залишиться окремою;

3. *шлях повної кодифікації*: прийняття розширеного кодифікованого документу, до складу якого увійдуть положення всіх (великої кількості) як законодавчих, так підзаконних актів, що регулюють містобудівні відносини.

Аналізуючи перспективи подальшого розвитку містобудівного законодавства, варто оцінити усі обставини в цілому. Як пише В. К Мамутов, можна вести дискусії про предмет, структуру, об'єм, назву, зміст розділів конкретного кодексу, однак, як показує історія держави і права більшості країн, сама доцільність кодифікації законодавства не повинна бути предметом спору для юристів [393, с. 24]. Ми з цим погоджуємося, адже галузь містобудівного законодавства, проявивши характерні ознаки самостійності, вимагає подальшого еволюційного розвитку. Забезпечення такого розвитку можливе лише після проходження етапу систематизації, яка стане свого роду ініціацією галузі та переводу законодавства на новий рівень – рівень концептуальної єдності. На нашу думку, головне питання полягає не стільки в потребі прийняття Містобудівного кодексу (така потреба існує), а скільки у виявленні ступеня готовності сучасного містобудівного законодавства до цього кроку. Здійснивши ґрунтовний аналіз кодифікаційних процесів, Є. А. Гетьман підкреслює, що не усі галузі законодавства підлягають кодифікації. Учений пояснює це тим, що попередньо має бути накопичений значний нормативний матеріал, опрацьований понятійний

апарат стосовно цієї галузі [131, с. 169]. Іншими словами, галузь законодавства має «дорости» до кодифікації, а ступінь її готовності до такої форми систематизації обумовить результат. З огляду на це, вважаємо, що сучасний стан розвитку містобудівного законодавства не сприяє кодифікаційним процесам, і тому прийняття Містобудівного кодексу сьогодні буде передчасним. На нашу думку, кодифікаційним ініціативам має передувати суттєва підготовча робота, зокрема у земельно-правовому напрямі: зокрема, буде систематизація містобудівних приписів, що стосуються безпосередньо питань використання земель у межах земельного права та законодавства.

Подальші дослідження проблем систематизації містобудівного законодавства та теоретичних питань виділення галузі містобудівного права дозволять не лише визначити місце земельно-правових норм у регулюванні містобудівних питань, а й допоможуть сформувати науково обґрунтований курс подальшого розвитку містобудівного законодавства.

На наш погляд, у нинішніх реаліях українського нормотворення найчастіше ці процеси виглядають наступним чином: спочатку виникають об’єктивні передумови у вигляді певних суспільних відносин чи суспільних потреб (ще не реалізованих, але очікуваних), що потребують певного регулювання. Потім (в ідеалі на науковій основі, із віднесенням відповідних суспільних відносин до певного «роду» з урахуванням уявлень про засади побудови системи права) відбувається формування і розвиток законодавчого масиву, його кодифікація тощо. Далі, на доктринальному рівні може бути виділена нова правова єдність (галузь, підгалузь, інститут). Потім ця ідея «апробовується» у науковому суспільстві і з часом стає усталеною.

Треба наголосити на тому, що саме право, вірніше інтелектуальна діяльність правознавців-дослідників, «сортує» відповідні суспільні відносини, поділяє їх на «роди» та «поміщає» до предметів тієї чи іншої галузі права як доктринальної конструкції. Так, як відмічає В. С. Нерсесянц, наукова структура права являє собою лише об’єктивовану, тобто найбільш близьку до істини, основу для практичного виділення галузей діючого законодавства. Об’єктивним фактором

формування системи права та законодавства є умови і потреби розвитку суспільства та держави.

Отже, науково обґрунтована систематизація містобудівного законодавства, спрямована на задоволення певних об'єктивних потреб суспільства на даному етапі, може стати вирішальним фактором для внутрішніх змін у побудові системи вітчизняного права і виділення нової галузі права – містобудівного права України.

Цього ж висновку можна дійти, якщо виходити з позицій розгляду законодавства як зовнішньої форми права, треба врахувати філософський підхід до єдності форми та змісту [784]. Хоча змісту надають домінуючу роль, суттєві зміни зовнішньої форми взаємно впливають на зміст та сутність явища. Це означає, що будь-який якісний розвиток містобудівного законодавства (зокрема, його систематизація) позитивно відображається на становленні містобудівного права як галузі права.

У результаті вивчення наукових джерел можна дійти висновку, що існування містобудівного законодавства як сформованої правової єдності у цілому не викликає заперечень. Проте подібна єдність відсутня у питанні існування містобудівного права як галузі права. На сьогодні в Україні майже відсутні ґрунтовні теоретичні дослідження проблем становлення цієї галузі права як самостійної. Вітчизняні правники переважно розглядають окремі правові аспекти містобудівної діяльності в межах предметів цивільного, господарського, адміністративного, земельного, екологічного, муніципального (комунального) права. Але всі вони – лише окремі сторони такого цілісного і складного явища, яким є містобудування. За цих обставин теоретичні проблеми «галузевої прописки» норм містобудівного законодавства залишаються дискусійними в науці. Відсутність системних теоретичних розробок призводить на практиці до того, що приймаються містобудівні закони, які пройшли лише «внутрівідомче опрацювання» у відповідному органі виконавчої влади, без залучення провідних

науковців. З огляду на це проблема встановлення місця містобудівного права у системі права України набуває практичного змісту[21].

Дослідження концептуальних засад містобудівного права як галузі права ми методологічно побудуємо у вигляді кількох послідовних питань.

1) Як розуміти систему права? Справді, для того щоб визначати містобудівне право як галузь, що входить до системи вітчизняного права, спершу слід визначитися із тим, що під такою системою розуміється. Більшість дослідників вказують, що система права – це його (права) внутрішня структура (побудова, організація), елементами якої є: норми права, галузь права, підгалузь права, інститут права, субінститут. Варто відзначити, що надто прискіпливий розгляд проблематики системи та структури права, її співвідношення із системою законодавства притаманний значною мірою дослідникам пострадянських країн. У багатьох країнах теоретики права не приділяють цим питанням стільки уваги [797]. На нашу думку, не варто занадто перебільшувати значення того чи іншого підходу до виділення в українській правовій системі галузей права та їх співвідношення між собою та системою законодавства. Звичайно, це є важливим питанням для вірного наукового опрацювання правового матеріалу, керування процесами навчання юристів та взагалі нормотворенням та правозастосуванням. Водночас, не можна не відзначити суб'єктивізму щодо багатьох ключових питань правової теорії.

Зокрема, цікавим у цьому аспекті є дисертаційне дослідження В. П. Хряпченко, яка, опрацювавши величезну кількість наукових поглядів щодо системи права, розробила авторський підхід до правового моделювання галузевої системи права, в основі якого лежить критерій розгляду системи права як лінійного, так і нелінійного явища, відповідно до якого слід виокремити: класичну (лінійну, пірамідальну та центровану) модель галузевої системи права, та не класичну (різомну) галузеву систему права [758, с. 4]. Переважна більшість науковців є прихильниками класичного бачення системи права, і тому вони

[21] Ріпенко А.І. Використання земель для містобудівних потреб: теоретичні та практичні проблеми: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 496 с.

намагаються провести чіткі межі та жорстко розділити існуючі та перспективні галузі права.

Наприклад, С. Г. Дроб'язко вважає, що галузь права – це сукупність відособлених юридичних норм, що регулюють певний рід суспільних відносин [183]. На його думку, у системі права існує стільки галузей, скільки реально існує в суспільстві родів [183][22] суспільних відносин, що впорядковуються правом [182]. При цьому неможливо ігнорувати той факт, що структура вітчизняного законодавства окрім галузей законодавства, що відповідають галузям системи права, включає в себе і деякі інші галузі законодавства (окремі законодавчі комплекси).

Головною проблемою класичного підходу до розуміння системи права можна визнати існування комплексних галузей законодавства, які претендують на виокремлення «власної» галузі права, однак вона не вписується у чітко розліновану систему права, здебільшого «накладаючись» на існуючі галузі права. З одного боку, це демонструє серйозні вади класичних підходів до розуміння системи права та їх неспроможність адекватно відображати об'єктивні процеси, що відбуваються у праві та законодавстві. З другого боку, це вказує на значну ступінь консервативності традиційних теоретичних постулатів. Як відмічає В. С. Нерсесянц, система права як абстрактно-юридична конструкція у звичайних умовах еволюційного розвитку суспільства вирізняється значною структурною стабільністю та концептуальною консервативністю. Тож лише відносно суттєві трансформації у суспільних відносинах можуть «зворушити» усталену систему права. Це може мати вираз у появі нових правових галузей чи інститутів.

Консервативність системи права має своє пояснення. Дійсно, система права як така виконує функції орієнтиру, певного «ідеалу» чи «взірця», є науковою та логічною основою, концептуальним та методологічним витоком всього нормотворчого та правозастосовчого процесу. Проте і вона не перебуває у статиці та залежить від останніх процесів, змінюється внаслідок відповідних змін джерел права, крізь призму теоретичної обробки цих змін науковцями. Першоджерелом

[22] Дослідник відрізняє в цьому контексті «род» суспільних відносин від їх «виду».

цих змін, дійсно, є певні суспільні потреби. Сам факт порушення питання про існування містобудівного права, на наш погляд, вже свідчить про наявність відповідних суспільних потреб в якісному регулюванні містобудівних відносин на новому рівні.

2) Як розуміти предмет містобудівного права? У цьому питанні криється основна теоретична і практична проблема, оскільки окреслення кола відносин, що входять до предмету галузі права, характеризує саму галузь. Так, опираючись на дане нами у попередніх підрозділах визначення містобудування як правової категорії, вважаємо, що предметом містобудівного права можна назвати врегульовані правом суспільні відносини щодо організації матеріально-просторового середовища життєдіяльності людей шляхом планування територій, проектування та розміщення об'єктів будівництва, їх реконструкції та капітального ремонту, а також здійснення благоустрою територій. Такий підхід вказує на те, що предмет містобудівного права неоднорідний – він об'єднує в собі відносини, що значно відрізняються. Це, зокрема, дає підстави ученим ідентифікувати містобудівне право як комплексну галузь права.

До речі, дискусія щодо обґрунтованості виділення у системі права комплексних правових галузей ще раз підтверджує суто теоретичний та суб'єктивно-оціночний характер цієї проблематики. Так, певні автори рішуче відкидають існування комплексних галузей права, інші визнають лише існування комплексних інститутів, треті визнають комплексні галузі права. Противники ідеї комплексних правових утворень переконані, що ані інститут як частина галузі права, ані галузь права як така не можуть бути комплексними, адже вони регулюють лише однорідні відносини [182].

У своїй монографії «Актуальные проблемы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации» О. П. Анісімов вказує на «стирание граней» між традиційними галузями права і виникнення нових правових єдностей – міжгалузевих інститутів. Далі О. П. Анісімов стверджує, що на базі міжгалузевих інститутів, з доповненням ряду норм та інститутів сучасного містобудівного права у майбутньому, виникнуть нові галузі права або інші масиви

(правові утворення), що допоки не вивчені і яким немає відповідної назви в теорії права. Схожі прогнози свого часу надавав С. С. Алексєєв. За очікуваннями О. П. Анісімова, формування нових галузей права на стику цивільного, земельного та містобудівного права (О. І. Крассов використовував назву «право нерухомості») є лише однією з тенденцій розвитку права у XXI ст. Іншою тенденцією він бачить формування нових наукових напрямків на стику юриспруденції та неюридичних наук. У цьому контексті мова йде про «альянс» на стику земельно-правової та архітектурно-містобудівної науки [16]. Ці спостереження та прогнози вченого є, безперечно, цікавими.

Проблематика виділення комплексних галузей права та інститутів права і законодавства має витоки у більш глобальній теоретичній проблемі співвідношення системи права (змісту) та системи законодавства (форми). Як слушно зазначає В. Н. Протасов: не можна говорити про формування комплексних утворень у законодавстві й не бачити відповідних змін у системі права [614]. Те саме стверджує у своїх роботах В. К. Мамутов, який зазначає, що «заперечення існування в системі права галузей, які є в системі законодавства, не може слугувати позитивною основою вдосконалення відповідних галузей законодавства» [392]. Ґрунтовно проблематику комплексних галузей права розробляли представники Одеської школи права, які дійшли висновку, що ознаки комплексності в правовому регулюванні мають ті галузі права, які: органічно поєднують у собі публічні та приватні інститути; є матеріально-правовими, а всередині своєї структури містять процесуально-процедурні інститути; об’єднують інститути, що мають спочатку різні предмети правового регулювання, однак спільну мету й методи правового регулювання, а тому – однорідні функціональні характеристики. Комплексні галузі права – це системні нормативні комплекси в структурі права, які визначаються спільними метою та методами правового регулювання різних за своєю соціальною природою суспільних відносин, що виникають та існують у певній сфері суспільства [466, с. 134]. Як бачимо, містобудівне право відповідає цим ознакам, що підтверджує його комплексну природу.

У той час як комплексні галузі права є складною проблемою у рамках класичних підходів до побудови системи права, то для некласичного їх бачення комплексні правові утворення є абсолютно закономірним явищем. Так, усунути наявні прогалини у розумінні комплексних галузей українського права можна у разі моделювання галузевої системи права у вигляді різоми (у біології під різомою розуміють особливий спосіб життєдіяльності трав'янистих рослин, коріння яких під землею постійно та безсистемно розгалужується на багато нових частин і такі розгалуження переплітаються між собою). Ознака «комплексності» галузі права у рамках різомної моделі системи права свідчить не про перехідний стан відповідного інституту чи підгалузі права на шляху їх формування як галузі права, а виражає складність правового режиму такої галузі у порівнянні з правовими режимами основних галузей права. Головною рисою комплексних галузей права є входження до предмета їх регулювання кола суспільних відносин, що виокремилися із різних основних галузей права, проте мають свою специфіку, що зумовлює їх автономність [758, с. 16].

Звичайно, відношення до містобудівного права залежатиме від того, прихильником якої саме концепції побудови української системи права буде той чи інший дослідник. Тому питання про те, чи виділяти містобудівне право у якості окремої галузі права, є більше питанням доцільності та певною мірою – суб'єктивних уподобань дослідника. У будь-якому разі систематизація містобудівного законодавства (наприклад, у вигляді прийняття Містобудівного кодексу України) здатна була би стати тим серйозним поштовхом, що актуалізував би обговорення цієї проблематики серед юристів-теоретиків, вивівши дискусію на новий рівень. Це фактично відбулося у сучасній російській правовій науці: з огляду на прийняття у 2004 році Містобудівного кодексу Російської Федерації та інші чинники містобудівне право вже розглядається як нова самостійна правова галузь [143]. Російський науковець І. М. Смоляр виділяє особливі предмет, метод і структуру російського містобудівного права, аналізує питання його зв'язку з теорією містобудування і містобудівним плануванням [680]. Як самостійну галузь права містобудівне право розглядають О. П. Анісімов

та Н. Г. Юшкова. За визначенням учених, суспільні відносини, що регулюються нормами містобудівного права, являють собою складну систему економічних, фінансових, архітектурно-містобудівельних та організаційно-управлінських відносин та є способом стратегічного управління нерухомістю. Тим не менш, дослідники «забули» про земельні відносини, що виникають у сфері містобудування, а може, свідомо не згадували про них. Інший важливий аспект, з яким треба визначитись – це питання про те, чи охоплюються предметом містобудівного права відносини щодо експлуатації вже побудованої нерухомості. Підсумовуючи проведені дослідження, О. П. Анісімов та Н. Г. Юшкова відстоюють позицію, за якою містобудівне право є новою самостійною галуззю російського права з огляду на наступні критерії: містобудівна сфера суспільного життя є достатньо широкою, що має яскраво виражену якісну специфіку та соціальну значущість; наявність специфічного поєднання методів правового регулювання; існування містобудівельно-правових інститутів, що утворюють стрункy систему; наявність факультативних ознак: специфічних понять і категорій, притаманних містобудівному праву та заходів містобудівельно-правової відповідальності [21, с. 2113]. У той же час учені вважають важливою передумовою для формування та поступового розвитку самостійної галузі права саме наявність кодифікованого законодавчого акту, якого поки що немає в Україні [21, с. 2113].

Отже, як демонструє зарубіжний досвід, концептуальне бачення предмету містобудівного права має розвиватися під впливом глибоких доктринальних досліджень. Наразі, на нашу думку, в українській правовій реальності відбуваються процеси становлення комплексної галузі права – містобудівного права, до предмету якого входить цілісний комплекс суспільних відносин, що виникає під час формування матеріально-просторового середовища для населення та складається із відносин щодо планування та забудови територій, здійснення благоустрою, землекористування, охорони навколишнього природного середовища, архітектурної діяльності тощо.

3) Як співвідносити предмет містобудівного права із предметами інших галузей права? Основна проблема, з якою стикаються усі комплексні галузі права, полягає у тому, що частина відносин, які входять до їх предмету, паралельно регулюються іншими галузями права. Це вимагає встановлення основних орієнтирів співвідношення предметів суміжних галузей права з метою недопущення неузгодженостей, колізій та інших варіантів суперечливого правового регулювання.

З огляду на те, що наразі містобудівне право здебільшого вивчається з позицій певної іншої галузі права, із використанням різного методологічного інструментарію, характерного для суміжних галузевих наук, можна констатувати значний плюралізм наукових думок з приводу предмету містобудівного права. Указаною «різногалузевістю» обумовлюється зокрема і характерна особливість таких наукових пошуків – здебільшого вони виокремлюють певні відносини з єдиного предмету містобудівного права та визнають їх основними, пріоритетними. Такий підхід є нераціональним та здебільшого науково безплідним, оскільки невірно обрана методологічна основа викривляє сутність досліджуваних явищ.

Найчастіше у науковій літературі гіперболізується *адміністративно-правова* складова відносин у предметі містобудівного права. Власну позицію з цього питання висловив у своєму дисертаційному дослідженні представник науки адміністративного права А.В. Матвійчук, який розглядає будівельне право, як комплексний міжгалузевий правовий інститут особливої частини адміністративного права, що являє собою систему правових норм, регулюючих суспільні відносини в сфері будівництва, що виникають у процесі здійснення цілеспрямованої діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об’єднань громадян зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища. Ю. Старилов також відносив «будівельне право» до особливої частини адміністративного права [689].

Окремий напрям гіперболізації адміністративної складової у предметі містобудівного права втілює позиція Е. К. Трутнєва щодо існування «градоустроительного права» як відносно самостійної галузі в загальних межах законодавства, що регулює відносини з приводу нерухомості. На його погляд, «градоустроительное право» починає оформлюватися у самостійну галузь права на початку XX ст. як адміністративно-регулятивна діяльність органів місцевого самоврядування. У твердженнях дослідника простежується їх неюридичний характер.

Адміністративно-правова методологічна основа відчувається також у висновках, зроблених К. О. Рибак. Учена вважає, що містобудівне право являє собою системне утворення публічно-правової природи, норми якого закладають юридичну основу для діяльності публічної адміністрації, покликаної гарантувати та забезпечити реалізацію публічного інтересу у сфері містобудування [627, с. 58].

Деяка гіперболізація планування як управлінської функції органів влади, що формує складову частину містобудівних відносин, демонструється у висновках В. М. Правдюка. Учений вважає дуже корисним зарубіжний досвід, де протягом багатьох років *планувальне право* розвивається як окрема галузь права [543]. Проте треба враховувати, що у багатьох зарубіжних країнах взагалі не сповідується галузевий підхід, а нормативний масив поділяється між приватним та публічним правом [749] чи за іншими класифікуючими ознаками. При цьому планування не може бути відірване від інших складових, з якими утворює органічне ціле – предмет містобудівного права.

Визнання за містобудівним правом адміністративно-правової природи, на нашу думку, значно збіднює концепцію містобудівного права як такого. Необхідно розмежовувати предмети цих двох галузей права, орієнтуючись на таке: адміністративним правом регулюються відносини утворення та функціонування органів публічної влади, а містобудівним правом регулюються ті відносини, в які вступають ці органи влади під час здійснення містобудівної діяльності.

Наступною за популярністю є спроба ідентифікувати предмет містобудівного

права через призму *земельного права*. Наприклад, О. І. Крассов розглядав містобудівне право як підгалузь земельного права – систему норм, що визначають правовий режим земель населених пунктів, включаючи їх забудову. Одночасно автор обґрунтовує самостійне існування містобудівного права, в основі правової регламентації якого лежить принцип єдності використання земель і об'єктів нерухомості, що знаходяться на ни. Слід погодитись з думкою А. В. Матвійчука, що виділення містобудівного права як інституту земельного права видається спірним, оскільки цілі містобудівних норм полягають не тільки у визначенні правового статусу земельної ділянки, але й у встановленні порядку підготовки, експертизи і проведення проектних і будівельних робіт, регламентації контрольних (наглядових) функцій публічних суб'єктів [403]. Дійсно, земельні правовідносини – це лише частина відносин, що виникають у сфері містобудування та регулюються правовими нормами. Інакше треба було б невиправдано розширювати предмет власне земельного права. Дійсно, якщо вести мову про містобудівне право як правову галузь, її недоречно розглядати як підгалузь земельного права. Навпаки, власне земельне право можна гіпотетично розглядати як підгалузь містобудівного права. Дійсно, земля – це територія, потенційно придатна для урбаністичного розвитку[23]. Слідуючи такій логіці, навіть сільськогосподарські землі – це території, що лише тимчасово не використовуються для містобудівних (урбаністичних) потреб. Крім цього, нині використання земель будь-якої категорії і цільового призначення відбувається з урахуванням містобудівної документації. По суті, ми використали цей прийом для ілюстрації суб'єктивності та варіативності теоретичних позицій щодо виділення окремих галузей та підгалузей права у вітчизняній системі права та визначення їх співвідношення між собою.

Однак земельно-правові норми, що регламентують питання надання та використання земельних ділянок для містобудівних потреб, управління землями у сфері містобудування тощо, можуть мати «подвійну прописку»: у межах

[23] Фахівці стверджують, що урбанізація – це не тільки зростання чисельності населення міст, це ще й поширення образу міського життя на малі поселення [741].

земельного права та містобудівного права, якщо усталиться підхід про доречність виділення в українській системі права даної галузі. Адже предмети земельно-правового та містобудівельно-правового регулювання важко чітко розмежувати, тому складно розмежувати відповідні суспільні відносини.

Не вдаючись глибоко у проблематику соціологічних та філософських концепцій визначення поняття та змісту «суспільних відносин», спробуємо визначити, чи існують об'єктивно, тобто поза правовим регулюванням, земельні та містобудівні відносини, так само, як і цивільні та будь-які інші? Сповідуючи матеріалістичні погляди, можна, на перший погляд, надати стверджуючу відповідь. Однак не можна не визнати, що, скажімо «земельними відносинами» для права є саме ті відносини, що регулюються нормами земельного права. Дійсно, суспільні відносини відбуваються в суспільстві, і для матеріалістів це даність. Але лише право за допомогою «власного інструментарію» поділяє ці відносини по родах. Саме так з'являються земельні відносини, містобудівні відносини та ін.

У будь-якому разі містобудівне право і законодавство нерозривно пов'язані із земельним правом та земельним законодавством України. Земля – це не лише ґрунт, родючий шар та засіб виробництва у сільському та лісовому господарстві. Це також простір, що простягається над і під земну поверхню. Саме цей простір організовується та використовується містобудівними засобами. Поділені на окремі земельні ділянки землі України є просторовою основою для містобудівної діяльності. Містобудівне освоєння територій починається з «підготовки» землі, а у правовому відношенні – з оформлення документів та реєстрації прав на земельні ділянки, укладення правочинів щодо них. Цьому зазвичай передує містобудівне і землевпорядне планування територій (земель). Звичайно, земля – це найважливіша частина екосистеми, основа ландшафтів, вмістилище інших природних ресурсів, краєвид тощо. Але земельне право також регулює відносини щодо землі як простору, її урбаністичного планування, забудови, розміщення та експлуатації будівель і споруд, благоустрою територій. Таким чином, значна частина відносин, що за своєю суттю є містобудівними, є водночас земельними та

підпадають у сферу правового регулювання земельного права. У даному випадку йдеться саме про «містобудівне право», а не так зване «будівельне право». Дійшовши таких висновків, не варто стверджувати про «поглинання» містобудівельно-правових норм земельним правом. Принаймні таким земельним правом, розуміння якого є пануючим на сьогодні у вітчизняній земельно-правовій доктрині. Окремі російські науковці, зокрема О. І. Крассов, вже висловлювалися про доречність розширення предмету земельного права до так званого «права нерухомості». При подібному підході можна вести мову про інтегрування до предмету земельного права відносин щодо управління нерухомістю, частини містобудівних відносин і відносин у сфері благоустрою, а також тієї частини майнових відносин, що пов'язані із землекористуванням. Як вважає Ю. В. Кондратенко, у перспективі земельне право охоплюватиме весь комплекс відносин з приводу нерухомості [303, с. 103]. Сьогодні такий підхід до визначення предмету земельного права України не є усталеним серед науковців. Крім того подібні ідеї жорстко критикуються вченими-цивілістами [701] у форматі давнього спору між цивілістами та «земельниками» з приводу регулювання «відносин щодо землі».

Дійсно, взаємопроникнення «правової матерії» не можна ігнорувати. Містобудівні та земельні відносини є синтетично пов'язаними, а подекуди їх взагалі не можна відокремити. У той самий час, згадані об'єктивні тенденції допоки не знайшли свій зовнішній вираз у організаційно-правовому та інституційному забезпеченні містобудівної та землевпорядної діяльності в Україні. Доречність розширення предмету земельного права із «поглинанням» містобудівельно-правових, цивільно-правових норм та норм інших галузей права є вкрай сумнівною. Безперечно, при подальшому формуванні містобудівного права як правової галузі доречно вести мову про «подвійну прописку» відповідних норм. Тим не менш, питання про співвідношення земельно-правових та містобудівельно-правових норм, а також положень відповідного законодавства є неоднозначним. Ще з радянських часів дослідники відмічали, що одночасний

розвиток законодавства про міські землі і законодавства про планування та забудову міст спричинило численні колізії.

В. П. Балезін, вказуючи на необхідність створення зводу архітектурно-технічних норм, обов'язкових при розробці проектів планування і забудови міст, критикував ідею прийняття «Містобудівного статуту». На його думку, це не могло би повною мірою усунути недоліки тієї невідповідності, що існувала між законодавством про міські землі та складовою цього законодавства, що регулювала питання планування і забудови міст [37]. Так, у своїй монографічній роботі «Правовой режим земель городской застройки» (1963) В. П. Балезін критично оцінив ідею кодифікації містобудівного законодавства. Одночасно, вчений утримався від категоричних висловлювань, вказавши лише «… в настоящее время нет особой необходимости в разработке и принятии такого законодательного акта» [37, с. 117]. Крім того, він розмірковував саме з позицій представника науки земельного права. Цікаво, що сам радянський вчений визнавав, що на час, коли він здійснював своє дослідження, частина радянського законодавства, що регулювала питання планування та забудови населених місць, певною мірою відособилася від усієї системи радянського законодавства, та перш за все від земельного законодавства [37, с. 122]. Необхідним є врахування причин та обставин, за яких радянський дослідник висловлювався саме таким чином. В умовах виключної державної власності на землю він констатував відставання законодавства про міські землі від законодавства про планування і забудову [37, с. 114-115]. Радянське земельне законодавство містило дуже жорсткі вимоги щодо розподілу земель за цільовим призначенням та їх використання (зокрема щодо «міських земель»). На сьогодні провідне значення відповідних положень земельного законодавства має бути значно послаблене і скориговане з урахуванням провідного впливу планування на правовий режим територій (земель).

Віддаючи певний пріоритет земельному законодавству, В. П. Балезін вказував, що законодавство про планування і забудову (міст) не може існувати у відриві від земельного законодавства в цілому в якості самостійної галузі. На його

думку, це законодавство має входити складовою частиною до земельного законодавства, бути пов'язаним із ним та становити єдине і нерозривне ціле [37, с. 116]. До складу земельного законодавства дослідник пропонував включити основні правові форми державного регулювання планування і забудови, до яких він відносив: схеми районного планування, генеральні плани, проекти детального планування, правила забудови і плани земельно-господарського устрою. У складі земельного законодавства він бачив і регулювання заходів боротьби із самочинним будівництвом. При цьому земельне законодавство не мало, згідно з поглядами В. П. Балезіна, регулювати архітектурно-технічні питання, пов'язані із розробкою проектів планування та забудови населених місць. Треба зазначити, що після здобуття Україною незалежності ця тенденція лише поглиблювалась. Правова регламентація містобудування шляхом розробки та затвердження містобудівної документації повністю передбачалась окремими містобудівними законами, а не земельним законодавством. Земельні відносини перетинаються із містобудівними лише частково. Містобудівні відносини виходять поза сферу земельних та навпаки. За вказаних обставин ми не можемо повністю погодитись із В. П. Балезіним у тому, що кодифікацію законодавства щодо правового режиму земель населених пунктів доцільно здійснювати виключно в рамках кодифікації земельного законодавства в цілому. Проте, стоячи на позиції доречності окремої кодифікації містобудівного законодавства, треба визначитись із тим матеріалом, що має бути систематизований, та іншими супутніми питаннями.

Цікавими з точки зору аналізованого питання є висновки Ю. В. Кондратенко про співвідношення сучасного земельного та містобудівного законодавства. Так, учена вважає, що існують сфери: а) суто земельних відносин, на яку норми містобудівного законодавства не поширюються (наприклад, використання сільськогосподарських угідь); б) відносин, де відбувається накладення дії норм земельного і містобудівного законодавства (надання земельних ділянок для зведення об'єктів житлової чи громадської забудови); в) відносин, які регулюються нормами містобудівного законодавства, та безпосередньо ніяк не пов'язані із земельними відносинами (архітектурно-будівельне проектування)

[303, с. 104].

Багато досліджень містобудівних проблем здійснюється з позицій *цивільного та господарського права*, і такий погляд має власну специфіку. Р. А. Майданик вважає, що поняття «будівельне право» доцільно відносити до всіх юридичних норм, які можуть застосовуватися до містобудівної сфери та прав на її результати. З огляду на це, учений розрізняє приватне і публічне будівельне (містобудівне) право [385, с. 7]. Схожих висновків доходять й інші вчені [667; 331]. На думку Р. А. Майданика, основним правовим актом у публічному містобудівному праві є ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», присвячений переважно публічно-правовим нормам, що діють у сфері просторового і територіального планування урбанізованих центрів, здійснюваного державними органами та органами місцевого самоврядування. Приватне містобудівне право становлять норми, що містяться в цивільному законодавстві, перш за все в ЦК України, та охоплює всі питання приватного землекористування, цивільних прав на здійснення та результати будівництва [385, с. 7]. Як бачимо, окреслений підхід, здійснений із цивілістичних позицій, ігнорує земельно-правову складову предмету містобудівного права, невиправдано розширюючи при цьому сам предмет за рахунок відносин щодо збудованих об’єктів.

З іншого боку, питання виникають щодо будівельної діяльності, яка є втіленням відносин забудови – складової предмета містобудівного права. Представниця господарсько-правової науки О. О. Квасніцька ґрунтовно доводить, що будівельна діяльність відноситься до предмета господарсько-правового регулювання, тому що є галуззю економіки, адже ні цивільне, ні адміністративне право не мають на меті регулювання економіки як такої [277, с. 421]. При цьому дослідниця підкреслює, що містобудівна діяльність охоплює набагато більшу кількість аспектів діяльності, пов’язаної зі створенням середовища для життєдіяльності, ніж будівельна та архітектурна діяльність, та виходить за межі правового регулювання господарського права [277, с. 419]. Іншої думки притримується, наприклад, В. Г. Олюха, який обгрунтовує, що містобудівне право є підгалуззю господарського права, регулює цілісну групу господарських

відносин з розвитку територій, має сукупність системоутворюючих чинників та є ширшою за предмет регулювання капітального будівництва [470].

На нашу думку, цивільно-правовий інструментарій, безперечно, використовується для регулювання окремих містобудівних відносин, однак не є домінуючим, оскільки значна складова таких відносин все ж має типову публічно-правову природу та відповідним чином регламентується. Неможливо також усю сукупність містобудівних відносин охопити господарським правом, і такі намагання призводять до невиправданої гіперболізації значення відносин будівництва, які є лише однією складовою містобудування.

Значно менш активно проводяться наукові спроби встановити співвідношення між предметами містобудівного та *екологічного права.* Іноді у літературі зустрічається згадка про «еколого-містобудівне право» [497], однак його визначення не надається. Здебільшого учені виходять з позицій еколого-правової ідентифікації містобудівних відносин, що стосуються вимог охорони навколишнього природного середовища. Наприклад, Н. Л. Ільїна вважає правовідносини екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України абсолютними правовідносинами, що входять до предмета права екологічної безпеки [250]. Ці наукові висновки мають бути розвинені далі у контексті становлення містобудівного права. На нашу думку, з огляду на те, що метою містобудування виступає формування сприятливого життєвого середовища для населення, еколого-правові норми мають стати не лише невід'ємною складовою містобудівного права – вони мають стати мірилом усіх інших норм цієї галузі.

Значним поштовхом для подальшої розробки концепції містобудівного права у еколого-правовому руслі стали наукові доробки В. М. Єрмоленка, який вважає, що існують об'єктивні процеси перманентного поглиблення і розширення пласту суспільних відносин, утримати які в рамках так званих «традиційних» галузей права просто не уявляється можливим, закономірним наслідком чого є поява нових інститутів і галузей права. Як відповідна реакція на існуючу суспільну потребу, виникло і так зване «містобудівне право», що відповідає, на думку вченого, галузевому рівню. В. М. Єрмоленко вказує, що предмет містобудівного

права крім безпосередньо містобудівних відносин охоплює земельні, водні, екологічні, цивільні, адміністративні та інші суспільні відносини. Науковець констатує виникнення в національній системі права нової комплексної галузі містобудівного права зі значним вмістом еколого-природоресурсної складової та вказує, що містобудівне право є самостійною комплексною галуззю національного права, предмет якої становлять відносини будівельні, архітектурні та планування організації і розвитку територій і населених пунктів, під якими у законодавстві розуміються безпосередньо містобудівні відносини [200].

Цікаві з наукової точки зору висновки можна зробити, проаналізувавши співвідношення містобудівного, *муніципального та міського права*. Кожне з цих правових утворень є порівняно новим явищем, яке лише починає доктринально вивчатись. Наприклад, К. В. Головко веде мову про міське право як про інститут муніципального права, що представляє собою сукупність норм, територія дії яких обмежена територією міста [138, с. 39]. О. С. Мельничук проводить досить чітке розмежування між муніципальним правом та міським правом: муніципальне право, регламентуючи здійснення місцевого самоврядування, є галуззю права, що створює нормативні засади для реалізації права територіальних громад на самоврядування, а міське право є власне реалізацією цього права, в результаті чого формується самостійна автономна правова система [413]. О. С. Мельничук доводить, що закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Генеральну схему планування території України» тощо – виступають зовнішніми джерелами міського права, тобто на їх основі виникає можливість створення норм міського права. Під внутрішніми джерелами міського права, відповідно, розуміються ті форми вираження і закріплення правових норм, які безпосередньо регулюють міські правовідносини [412, с. 27]. Отже, містобудівним правом охоплюються як норми загальнодержавної дії, так і норми локальні – результат локальної нормотворчості та складова міської правової системи. Це стосується, зокрема, містобудівної документації. З цих наукових позицій рельєфно підкреслюється важлива роль місцевої громади у регулюванні містобудівних

відносин. Особливого значення цей ракурс наукового вивчення набуває в аспекті децентралізаційних процесів в Україні.

У результаті проведеного дослідження можна говорити про те, що на основі сформованого масиву містобудівного законодавства постала потреба в концептуальному вирішенні проблем формування містобудівного права як нової комплексної галузі у складі системи права України. Оскільки розвиток у цій сфері відбувається саме опираючись на законодавство, наступний крок в еволюції концептуальних засад містобудівного права, скоріш за все, буде зроблено тоді, коли містобудівне законодавство буде якісно перетворене у результаті систематизаційних змін. Наразі необхідність у кодифікації містобудівного законодавства обумовлюється доктринальними, регулятивними та правозастосовними потребами, однак стримується, перш за все, відсутністю концептуального бачення за ключовими питаннями (окреслення кола відносин, що регулюватимуться майбутнім кодексом; а також межі кодифікаційного охоплення нормативного матеріалу). Здійснений нами аналіз демонструє той факт, що містобудівні відносини – це система різнорідних суспільних відносин, об’єднаних однією метою – формування сприятливого матеріально-просторового середовища для населення. Кожна складова містобудівних відносин має власну специфіку, що відображається на правовому регулюванні. Гіперболізація ролі певної складової спричиняє перекіс усієї системи, оскільки предмет містобудівного права складає не механічна сукупність різнорідних відносин, а якісно нове утворення на їх основі. У зв’язку зі становленням містобудівного права як комплексної галузі вітчизняної правової системи, використання земель для містобудівних потреб регулюється нормами земельного та містобудівного права.

РОЗДІЛ 2. ЮРИДИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ ЯК ПРОСТОРОВОЇ ОСНОВИ МІСТОБУДУВАННЯ

2.1. Правовий режим земель України як просторової основи містобудування

Одним із найбільш обговорюваних питань у науці земельного права є розуміння правового режиму земель. Практично кожен учений, досліджуючи ті чи інші земельно-правові проблеми, торкався наукового визначення та змісту поняття «правовий режим земель». У результаті наука має широке коло можливих варіацій такого визначення [192, с. 346; 739; 417; 620; 428, с. 100; 223, с. 65; 641; 661; 662; 668; 40; 176], однак при цьому вони переважно не мають принципових відмінностей, та у результаті узагальнення можуть бути зведені до одного. Так, правовий режим земель розуміється як встановлений законодавством (земельним, містобудівним, природоохоронним тощо) порядок їх використання і охорони, а також здійснення щодо них управління та прав належності. При цьому правовий режим у доктрині земельного права диференціюється. Наприклад, В. Д. Сидор виділяє такі правові режими: загальний (правовий режим земельного фонду, земель України); спеціальний (правовий режим категорії земель); специфічний (правовий режим виду земель певної категорії) [663, с. 30]. Н. Л. Лісіна називає ті самі різновиди правового режиму дещо по-іншому: загальний, особливий, спеціальний, а також виділяє конкретний (правовий режим земельної ділянки чи її частини) [373, с. 49].

Однак ці висновки не повністю задовольняють потреби нашого дослідження. Зокрема, правовий режим земель, що використовуються для містобудівних потреб, не можливо помістити у наведені вище класифікації, адже для містобудівних потреб мають значення та використовуються різні об’єкти земельних правовідносин, різні категорії земель. Насправді, уся територія держави має розглядатися як містобудівний ресурс, що підлягає плануванню,

забудові та благоустрою, з урахуванням особливостей та обмежень використання земель сільськогосподарського, рекреаційного та іншого призначення. Втілення методологічної концепції «повсюдності містобудування» має розумітися не як тотальна забудова усіх земель, а саме як системне планування використання територій з урахуванням містобудівних потреб. У результаті такого концептуального підходу правовий режим земель, що використовуються для містобудівних потреб, формує окремий різновид – *інтегрований правовий режим*, який є динамічним, варіативним та має низку особливостей. Правовий режим земель, що використовуються для містобудівних потреб, формується під впливом кількох важливих факторів, які будуть нами послідовно розглянуті. Методологічно їх можна представити у вигляді двох груп – загально-правові та спеціально-правові фактори формування інтегрованого правового режиму земель, що використовуються для містобудівних потреб. До *загально-правових факторів* ми відносимо ті, що складають основу інтегрованого правового режиму: об'єкт земельних правовідносин; категоріальна приналежність землі; адміністративно-правове розташування. До *спеціально-правових факторів* належать ті, що залежать від попередніх, мають похідний характер, є більш динамічними правовими конструкціями: планування використання територій, зонування, обмеження прав на землю. У межах цього підрозділу ми розглянемо особливості впливу загально-правових факторів на інтегрований правовий режим земель для містобудівних потреб.

Перший загально-правовий фактор, що формує інтегрований правовий режим, – *це об'єкт земельних правовідносин,* що використовується для містобудівних потреб. Стрункy систему об'єктів земельних правовідносин запропонував П. Ф. Кулинич. Учений вважає, що за своєю структурою система об'єктів земельних правовідносин є неоднорідною і включає такі їх види: 1) *прості об'єкти*, які являють собою частину земної поверхні із чітко визначеними межами, площею та правами на них та перебувають в індивідуальному володінні й користуванні однієї особи (насамперед, це земельні ділянки); 2) *комплексні об'єкти*, які являють собою частину земної поверхні з визначеними межами,

площею, правами на неї (землі України, землі адміністративно-територіальних одиниць, території, екомережа, ландшафти тощо); 3) *властивості земель*, які відображають їх якісні характеристики [340, с. 153]. Під час дослідження правового режиму земель із позицій їх використання для містобудівних потреб, особливо актуалізуються питання щодо визначення та конкретизації комплексних об'єктів земельних правовідносин. Як вважає П. Ф. Кулинич, виникнення таких комплексних об'єктів пов'язане зі зростанням значення публічних інтересів у сфері використання й охорони земельних ресурсів та бажанням законодавця забезпечити їх реалізацію в умовах приватизації значної частини земельного фонду країни [340, с. 153]. Справді, проблемні питання співвідношення понять «територія», «земля», «землі», «ландшафт» та деяких інших, що не системно вживаються у законодавстві, тривалий час цікавлять науковців. Це не дивно, адже законодавець вживає їх досить плутано і неоднозначно; однак при цьому ними позначаються об'єкти різноманітних земельних, містобудівних, природоохоронних цивільних та інших правовідносин.

Найбільш широким за своїм змістом є поняття ***території***. Територія є природною умовою існування людини, просторовим базисом для розселення людей та розміщення населених пунктів, основою містобудівної діяльності. Це зумовлює виняткову важливість дослідження поняття «територія» та його істотних ознак як правової категорії[24]. Складність цієї задачі зумовлена багатоаспектністю та багатовимірністю самої «території» як об'єкта дослідження, необхідності її аналізу в різних площинах:

1) *економічній*. Як економічна категорія, територія обмежена державним кордоном: її неможливо збільшити, імпортувати або взяти в кредит на відміну від фінансів або інших ресурсів. Тому із підвищенням інтенсивності містобудівної діяльності попит на територіальні ресурси постійно зростає;

2) *екологічній*. Територія є своєрідним вмістилищем усіх ресурсів як природного, так і антропогенного походження. Територію слід також розглядати

[24] Ріпенко А.І. Пащенко О.М. Земельне право України: загальна частина: навч. посібн. О.: Видавництво ТОВ «Удача», 2013. 80с.

як невід'ємну частину екологічної системи (терабіосфери) із природними процесами, що проходять в ній – необхідними умовами існування усіх біогеоценозів [509];

3) *соціальній*. Територія є середовищем проживання людей та просторової форми організації суспільства;

4) *географічній*. Територія це, по-перше, просторова протяжність, а по-друге, просторовий базис і ресурс розселення людей, розміщення виробництва, господарської і духовної життєдіяльності взагалі [476, с.15];

5) *управлінській*. Територіальні ресурси належать до класу складних систем. За висловом І. В. Блауберга та Б. Г. Юдіна: «оцінюючи територію, ми маємо справу не з одним цілим чи одним рівнем цілісності, а із різними «зрізами» цього об'єкта, кожний з яких представляє певну картину цілого» [60]. У науці державного управління під територією розуміють просторовий базис, сукупність різноманітних ресурсів, середовище взаємодії природи, людини і виробництва [3, с. 275];

6) *політичній*. У конституційному праві територія розглядається як частина земної кулі, яка належить певному народові та є основою його суверенітету і благополуччя. Проте КУ не визначає цього найважливішого поняття. Відповідно до ст. 2 КУ суверенітет України поширюється на всю її територію, яка в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною. Згідно зі ст. 13 КУ земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу[25]. Схожі положення відтворені у ст. 324 ЦК України та ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища».

Слід зауважити, що ні КУ, ні прийнятий раніше Закон УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» від 09.09.1990 р. не відносять «територію держави» до об'єктів права власності Українського народу, що критикується окремими науковцями. Як зазначає В. І. Андрейцев: «саме територія

[25] Ріпенко А.І. Конституційна модель земельних відносин в Україні. *Право і безпека.* 2014. № 3(54). С.19-24.

належить певному народові та є основою його суверенітету і благополуччя» [10, с. 68]. З цього питання інші дослідники вказують: «… Конституція відображає ставлення українського народу до землі, як до території, а не як до об’єкта власності…» [316, с. 21]. І це, на наш погляд, в цілому властиве КУ. Як відмічає В. І. Семчик, конституційна норма вказує на право Українського народу на всю земельну територію України, обмежену кордонами від інших держав [659, с. 4]. Такий же підхід простежується і в ЗУ «Про державний кордон України», а також в окремих міжнародно-правових угодах [724; 723]. У земельно-правовому аспекті «територія держави» являє собою сукупність категорій земель із розташованими на них природними об’єктами, ресурсами, комплексами і ландшафтами, об’єктами виробничого, соціально-культурного, комунально-побутового та іншого соціально-економічного призначення із відповідним правовим режимом і приналежністю на юридичному титулі права власності Українського народу, юридичних та фізичних осіб, територіальних громад та держави [10; с. 81-82].

Враховуючи усі ці контексти, слід розуміти, що територія як основа формування будь-яких містобудівних об’єктів та здійснення заходів із благоустрою характеризується розмірами, формою, місцем розташування, природними та антропогенними властивостями та ресурсами[26]. Причому кожна частина території як єдиного цілого може виступати як первинна, неподільна складова. Взагалі, застосування у вітчизняному законодавстві поняття «територія» в цілому не є усталеним. Територія України, території адміністративно-територіальних одиниць, їх частини та окремі земельні ділянки згадуються як «об’єкти містобудування», «об'єкти архітектури», «об’єкти благоустрою» тощо. ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», замінивши ЗУ «Про планування і забудову територій, майже дослівно відтворив дане у попереднику визначення: «територія – частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності

[26] Ріпенко А.І. Современные земельные отношения: проблемы и пути их решения: пособие для практиков и теретиков. К.: ВД «Дакор». 2015. 296 с.

людей умови і ресурси» (ст. 1). ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» розкриває поняття «територія» як сукупність земельних ділянок у межах населеного пункту, які використовуються для розміщення різноманітних об’єктів (ст. 1). У ст. 2 ЗК України *землі в межах території України* відносяться до об’єктів земельних відносин. Згідно зі ст. 173 ЗК України межа району, села, селища, міста, району у місті – це умовна замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює «територію» району, села, селища, міста, району у місті від «інших територій». Використовується поняття «територія» і для позначення окремих категорій земель, подекуди як синонім поняття «землі». Поняття «територія» застосовується у багатьох нормах ЦК України, законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про природно-заповідний фонд», «Про курорти» та ін. Однак при цьому вбачається, що законодавство не є послідовним у визначенні та застосуванні поняття «територія» та закріпленні його істотних юридичних ознак. Зокрема, законодавче визначення поняття «територія» охоплює різні елементи: земну поверхню, водні об’єкти, надра, атмосферне повітря, а також інші об’єкти, умови та ресурси. Як зазначає В. М. Єрмоленко, поняття території первісно пов'язане із земною поверхнею і у широкому розумінні генерується як частина земної поверхні у певних просторово-географічних межах. Як наслідок, територія набуває природних ознак просторовості і обмеженості [199, с. 54]. Таким чином, поняття «територія», у найбільш загальному значенні, охоплює не лише безпосередньо землі в межах державних кордонів, а й різноманітні об’єкти природного та штучного походження, розташовані на них: водні, лісові та інші об’єкти, ресурси, надра, повітряний простір, будівлі та споруди. У такому значенні воно використовується при прогнозуванні та плануванні розвитку територій, зонуванні. В інших випадках зміст поняття «територія» може, наприклад, не охоплювати будівлі та споруди чи інші об’єкти, або зводитись до поняття земель (земельних ділянок), як то є в цілому властивим сучасному земельному праву.

Визначальним для розкриття юридичних ознак досліджуваного поняття є поняття «***земля***», зміст якого на законодавчому рівні належним чином не

розкритий. Найбільш вживане правове визначення землі у вітчизняному законодавстві зводиться до її поверхні, що охоплює ґрунтовий шар чи територіальний простір. Саме поверхневий шар землі виконує сельбищні, економічні, екологічні, соціально-культурні, лікувально-оздоровчі, комунально-побутові та інші життєзабезпечуючі функції людини і суспільства. Земля є обмеженою в просторі [544, с. 11]. Як природний об'єкт вона виконує дві важливі функції: виступає як засіб виробництва в сільському господарстві і як просторово-територіальний базис – місце розміщення галузей народного господарства, сільських і міських поселень. Земля також виконує екологічні функції як первинний елемент у системі складних взаємозв'язків об'єктів природи – екологічній системі. В юридичній літературі надається велика кількість визначень цього поняття, які здебільшого є прийнятними, проте акцентують увагу лише на певних ознаках земель. Узагальнюючи представлені у науці варіанти визначення поняття «землі», можна їх згрупувати у два основні підходи:

1) *екологічно-природоресурсний*, представники якого, надаючи дефініцію земель, відштовхуються переважно від їх екологічних, екосистемних, ресурсних функцій та ознак. У дусі цього підходу сформульоване визначення, надане М. В. Шульгою, який розуміє під землею найважливішу складову навколишнього природного середовища, що являє собою частину поверхні земної кори, що є просторовою основою ландшафту, розташовану над надрами, і яка використовується як засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві чи місце розташування різних об’єктів [780, с. 15]. У даному визначенні, що є певним описом тих еколого-ресурсних функцій, які виконує земля в суспільстві, науковець звернув увагу на декілька важливих аспектів. Так, за вказаним визначенням, земля є певним фрагментом земної кори. У геології земна кора – це твердий зовнішній шар земної кулі, товщиною 5-40 км. Земельне право регламентує лише питання використання її поверхні. Звичайно, конкретна протяжність (товщина) цього «фрагмента земної кори» різниться у кожному конкретному випадку та визначається правовими, а не геологічними засобами. За іншим визначенням М. В. Шульги, землею є складова частина біосфери, яка

включає ґрунти та інші природні елементи ландшафту, що органічно пов’язані між собою і забезпечують належне існування флори і фауни та життєдіяльність людини [781, с. 3]. Вбачається, що дане визначення розширює визначення поняття «землі» до включення до нього «інших природних елементів ландшафту» (озера, ліси тощо).

На екосистемній функції землі акцентують увагу С. В. Єлькін [198, с. 236] та А. В. Луняченко [379, с. 36]. До еколого-ресурсного підходу у визначенні поняття земель схильна й Н. В. Ільницька, яка «землями» вважає важливу складову навколишнього природного середовища, що являє частину поверхні земної кори, розташованої над надрами, яка, виступаючи основним національним багатством, підлягає особливій правовій охороні та, в силу природних особливостей, використовується як основний засіб виробництва у сільському, а також у лісовому господарстві, або як місце розташування різного роду матеріальних об’єктів [253, с. 10-11].

2) *суто юридичний підхід,* представники якого роблять основний акцент на правових ознаках земель. Наприклад, В. В. Носік привертає увагу до юридичних властивостей «землі» як об’єкта права власності Українського народу (територіальне верховенство держави, суб’єкти та їх правомочності, права й обов’язки, кордони тощо). У межах кордонів України земля складає територію, яка є цілісною і недоторканою. При цьому, як об’єкт права власності Українського народу, в юридичному значенні, «земля» не включає в себе інші природні ресурси [449, с. 162-163].

Із суто юридичних позицій аналізує вказане питання Л. В. Лейба, яка підкреслює такі юридичні ознаки «земель», пов’язані з територією: землям притаманне державно-територіальне значення в межах кордонів України; землі в межах території України є власністю Українського народу; землі виступають просторовою базою при адміністративно-територіальному поділі й формуванні відповідних адміністративно-територіальних утворень; у межах певної території реалізуються правомочності державних органів або органів місцевого самоврядування [369, с. 8].

Цікавим є підхід А. М. Мірошниченка, який переконаний, що універсальному поняттю «земля» не місце у ЗК України, адже його слід виводити з контексту, в якому воно вживається [421, с. 18].

Якщо проаналізувати наукові визначення земель під дещо іншим кутом зору, а саме: наскільки широко розуміється поняття землі, і що в себе включає – то можна виокремити кілька підходів, відповідно до яких термін «земля» вживається у різних значеннях, зокрема:

1. *як поверхня* – земна поверхня, вкрита ґрунтом[27] чи поверхня з певними угіддями. Таке розуміння властиве земельному та цивільному праву. Остання галузь регламентує відносини щодо земельних ділянок – частин землі у визначених межах;

2. *як основа екосистеми* – поверхня разом із природними об'єктами та ресурсами. Так, ЗУ «Про охорону земель» визначає землю, як поверхню суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з ними [596]. Такі визначення властиві екологічному праву та законодавству;

3. *як територія* – земля разом із природними та антропогенними об'єктами та ресурсами. Таке, найбільш інтегроване розуміння, використовується в багатьох конструкціях конституційного, містобудівного та іншого законодавства, фактично співпадає за змістом із поняттям «території».

Отже, у вітчизняній земельно-правовій та еколого-правовій літературі надано безліч визначень поняття «земля» та похідних від нього понять «землі», «земельний фонд» тощо. Безперечно, жодне з наукових та законодавчих визначень не може бути істинним чи єдино вірним. Вони бувають лише більш точними та влучними та менш, або більш чи менш придатними для якихось конкретних потреб. Ці визначення мають завжди розглядатись та використовуватись залежно від контексту та мети регулювання тих чи інших

[27] Ґрунти мають спільний правовий режим із земельною ділянкою. Їх використання, охорона та відтворення регламентуються земельним та екологічним законодавством. Вказане, однак, не виключає можливість існування земельних ділянок з вилученими перманентно чи тимчасово ґрунтами, або ж зі штучно створеними твердими, асфальтованими та іншими покриттями.

відносин. У містобудівній діяльності поняття земель може використовуватися у кожному із перелічених нами значень.

Із поняттям «земля» невідривно пов'язане поняття «***земельна ділянка***», що є його складовою як частка цілого. Як вказує П. Ф. Кулинич, у науці земельного права та законодавстві може існувати і фактично існує лише поняття земельної ділянки як об'єкта правових відносин [345]. Поняття земельної ділянки відносно до землі відбиває особливості її цільового використання, об'єкта конкретних життєвих правовідносин і юридично закріплену «персоніфікацію», тобто належність конкретному носію прав і обов'язків та реалізації правомочностей щодо володіння і користування [12, с. 16]. Можна сказати, що земельна ділянка, маючи всі родові ознаки землі, має додаткову видову ознаку – установлені межі. У земельно-правовій доктрині «земля» розглядається переважно як загальний об'єкт земельних правовідносин, а земельна ділянка (індивідуально визначена частина території країни) – безпосередній [421, с. 14].

Відповідно до ст. 79 ЗК України земельна ділянка як об'єкт права власності – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (ґрунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться. Це право розповсюджується на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд (ст. 79 ЗК України, ст. 377 ЦК України). ПК України надає більш розгорнуте, аніж у ЗК України, визначення поняття земельної ділянки: як частини земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, *цільовим (господарським) призначенням* та з визначеними щодо неї правами [506, п. 14.1.74]. Як бачимо, тут з'являється ознака цільового чи так званого «господарського» призначення[28].

Як зазначає П. Ф. Кулинич, ЗК України розглядає земельну ділянку лише як площину фіксованого розміру та з визначеним місцем розташування. Значна

[28] Поняття «господарське призначення» не вживається у діючому земельному законодавстві.

частина представників науки земельного права у цілому підтримують підхід законодавця до визначення поняття земельної ділянки (М. В. Шульга [780, с. 18], В. В. Носік [449, с. 188], К. П. Пейчев [484, с. 13], Н. В. Ільків [253, с. 11]). Однак при цьому в земельно-правовій доктрині наведена велика кількість більш розгорнутих визначень поняття «земельна ділянка» [253, с. 10; 449, с. 188].

У літературі спостерігається також цікава тенденція визначення земельної ділянки через поняття простору [396, с. 13]. А. М. Мірошниченко аналізує питання встановлення «вертикальних меж» поняття «земельна ділянка», а також її співвідношення з іншими об'єктами, що знаходяться «в межах простору» ділянки [427, с. 30-31]. У зв'язку із широким залученням в обіг підземних і надземних просторів, питання використання земельних ділянок саме як певного «простору» чи «об'єму простору» набувають неабиякої актуальності. Додаткові стимули для такого вектору наукових пошуків надає законодавство, відповідно до якого право власності на земельну ділянку «розповсюджується» (ч. 3 ст. 79 ЗК України) або ж «поширюється» (ч. 3 ст. 373 ЦК України) на простір, що знаходиться над і під поверхнею земельної ділянки.

«Просторовий» вектор дослідження об'єктів земельних правовідносин, що використовуються для містобудівних потреб, слід продовжити аналізом поняття ***ландшафту***. Дослідники вказують, що ландшафт є істотною юридичною ознакою правового режиму земель усіх категорій [197], а суть цієї ознаки полягає у розкритті екологічної ознаки землі [196]. О. В. Лозо пропонує юридичне поняття «ландшафт», під яким розуміє визнаний чинним законодавством та правом територіальний комплекс із визначеним місцем розташування, в межах якого природні та/або антропогенні компоненти знаходяться в усталеній взаємодії та адаптації один до одного і складають єдину систему [376]. Отже, поняття ландшафту може у певних випадках використовуватись як синонім до поняття «територія», утім, на нашу думку, є більш орієнтованим на екологічне законодавство, що не зменшує його значення.

Отже, можна зробити висновок, що просторовою основою містобудування є вся територія держави. Водночас, застосування конкретних термінів залежить від

контексту. Зокрема, поняття «землі» має виражене природоресурсне навантаження, «ландшафт» – еколого-правове, «земельна ділянка» – цивільно-правове. На наш погляд, з огляду на те, що поняття території відображає найбільш інтегрований об'єкт земельних правовідносин, його змістовне навантаження у значній мірі є містобудівним.

Другий загально-правовий фактор, що формує інтегрований правовий режим, - *це категорія земель.* Ще на початку XX ст. І. І. Євтихієв відзначив, що при загальній правовій підставі – державній власності на землю – існують різні, відмінні за обсягом, земельні режими для окремих категорій земель [185]. Дотепер українське законодавство не звільнилось повністю від впливу цих радянських постулатів. Вичерпний перелік із дев'яти категорій земель визначено у ст. 19 ЗК. Відповідно до ст. 20 ЗК України види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) визначаються її власником або користувачем самостійно в межах вимог, встановлених законом до використання земель цієї категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою.

Правовий режим категорії земель впливає на те, як саме можна використовувати відповідні землі в якості містобудівного ресурсу. Наприклад, на землях житлової та громадської забудови можна будувати житло, офіси, крамниці тощо, на землях сільськогосподарського призначення – лише сільськогосподарські об'єкти, або ж взагалі будівництво там забороняється. Категорія земель обумовлює «основне цільове призначення» земель, в межах якого визначається «цільове призначення» для окремих земельних ділянок. У середині категорії земель є певні види земель, що поділяються за цільовим призначенням чи «видом використання». Наприклад, на землях, наданих для городництва, взагалі не можна зводити нерухомість, а на землях фермерських господарств це є можливим з урахуванням Закону «Про фермерське господарство» та державних будівельних норм [597; 162], на підставі відповідної проектної документації. Земельні ділянки, призначені для садівництва, можуть використовуватись для зведення необхідних будинків, господарських споруд

тощо. Отже, правовий режим земельних ділянок, що можуть бути використані для містобудівних потреб згідно з діючим законодавством, визначається перш за все їх належністю до категорії та цільовим призначенням земельної ділянки (видом використання земельної ділянки), встановленим адміністративно, при передачі ділянки у власність чи користування, тобто є публічно-правовим обмеженням.

На наш погляд, існуюча в чинному земельному законодавстві модель «категорізації земель» не забезпечує сучасних потреб суспільства у раціональному та ефективному використанні земель, зокрема для містобудівних потреб. Серед основних її недоліків можемо назвати такі:

1. *нечіткість критеріїв розподілу земель на категорії.* Земельне законодавство страждає відсутністю чітких об'єктивних критеріїв віднесення земель до певної категорії, вимоги до них є еклектичними та не підкореними принципам поділу, прийнятним у формальній логіці. Тому віднесення земель до певної категорії часто має суб'єктивний характер та високі корупційні ризики.

2. *виключний характер категоріальності.* Законодавство не передбачає можливості перебування земельної ділянки одночасно у складі декількох категорій. Не передбачено це і земельно-кадастровою системою обліку та реєстрації земель та земельних ділянок. Однак такий підхід не враховує безліч реальних життєвих ситуацій, що потребують свого адекватного врегулювання. Наприклад, об'єкт історико-культурної спадщини розташовано у парку (природно-заповідному фонді) та використовується як службове житло для працівників парку. Таких прикладів можна уявити дуже багато: ресторан на гідротехнічній споруді на воді, штучний острів рекреаційного призначення тощо[29]. У випадку виникнення спорів, питання визначення категорії земель можуть вирішуватись шляхом проведення судової експертизи[30]. Проте судовий експерт має керуватись виключно чіткими приписами законодавства, колізійність яких може призвести до того, що питання не може бути вирішене експертним шляхом. Саме тому заміні підлягає безпосередньо модель регулювання земельних

[29] Ріпенко А., Мартин А. Як створити ділянку суші в Україні? Правові перешкоди та способи їх подолання. *Земельне право України: теорія і практика*. 2010. № 4. С. 5–16.
[30] Ріпенко А.І. Колосюк А.А. Проблеми методичного забезпечення судової експертизи з питань землеустрою у кримінальних справах. *Наукові праці НУ «ОЮА»*. 2017. Том 17. С.311-317.

відносин, що базується на розподілі земель за категоріями.

3. *недиференційованість*. Розподіл земель за категоріями не передбачає об'єктивних відмінностей між урбанізованими територіями та сільськими територіями; землями, розташованими у межах населених пунктів, на прилеглих територіях та поза їхніми межами.

З огляду на зазначене, ми вважаємо законодавчу модель розподілу земель за категоріями неефективною та такою, що потребує змін.

Третій загально-правовий фактор, що формує інтегрований правовий режим земель, які використовуються для містобудівних потреб, -*це адміністративно-територіальне розташування.* У межах даної роботи ми виходимо з того, що будь-яка частина території України може бути використана для містобудівних потреб. Однак правовий режим земель, що задіяні у містобудуванні, значно залежить від низки адміністративно-територіальних чинників.

1) *Земельно-правова проблематика визначення меж адміністративно-територіальних одиниць.* Правовий режим земель населених пунктів як основного просторового ресурсу містобудування безпосередньо пов'язаний із питаннями встановлення та зміни меж відповідних населених пунктів, адже саме у межах населених пунктів найбільш активно здійснюється забудова та благоустрій[31]. Під межею адміністративно-територіальної одиниці, зокрема населеного пункту, в науці розуміють сукупність умовних ліній, кожна з яких відділяє її територію від території суміжної адміністративно-територіальної одиниці, що послідовно з'єднуються у вузлових точках, а також співпадають або узгоджуються із межами інших адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня [395, с. 20]. Це наукове визначення є значно більш вдалим, порівняно із закріпленим у ст. 173 ЗК України, адже акцентує увагу на тому, що межа однієї адміністративно-територіальної одиниці водночас є межею іншої. Тому зміна меж кожної з них впливає на межі сусідніх, а також може впливати на межі одиниць

[31] Ріпенко А.І. Деякі проблемні питання правового забезпечення зміни меж міст в Україні. *Земельне право України: теорія і практика.* 2010. № 7. С.8-16.

«вищого рівня»[32].

Основна проблема встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць полягає в тому, що така процедура та правові наслідки чітко законом не визначені. Це значно підсилює суперечності у розподілі сфер панування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування над земельними територіями.

Відносини, пов'язані зі встановленням меж адміністративно-територіальних утворень, регулюються різними нормативно-правовими актами, однак при цьому наразі відсутній закон про територіальний (адміністративно-територіальний) устрій України. Це, як вірно відмічають у науковій літературі [778], призводить до невизначеності низки питань адміністративно-територіального характеру. Зокрема, потребує вдосконалення порядок встановлення в натурі змінених меж населених пунктів, необхідності урахування громадської думки при зміні меж, встановлення розміру компенсацій та порядку їх виплат при зміні меж міських населених пунктів тощо. Слід визнати, що від законодавчого акту у сфері адміністративно-територіального устрою навряд чи варто було б очікувати спроможності ефективно вирішити всі проблемні питання міст, селищ та сіл, що можуть виникнути.

Зміна меж населених пунктів у бік збільшення завжди відбувається за рахунок включення територій, що входять до меж інших адміністративно-територіальних одиниць (утворень), але не обов'язково населених пунктів, за виключенням, мабуть що, включення до міських меж земель, зайнятих внутрішніми водами та територіальним морем України. Відповідно до ЗУ «Про землеустрій» проект землеустрою щодо зміни меж населеного пункту може передбачати зміни меж інших суміжних адміністративних одиниць, якщо прийняття рішення про їх зміну згідно із законом належить до компетенції одного органу. Проте це не завжди так.

При вирішенні питань встановлення та зміни меж міських та сільських

[32] Ріпенко А.І., Яремко Ю.І., Пєсков І.В. Особливості судової експертизи документації із землеустрою щодо встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2019. Вип. 19. С. 329-339.

населених пунктів перетинаються площини регулювання конституційного, адміністративного, земельного, містобудівного, цивільного, господарського та інших галузей вітчизняного законодавства. Основним законодавчим актом, що регулює сьогодні питання зміни меж адміністративно-територіальних одиниць є ЗК України. Межа населеного пункту визначена як «умовна замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює територію села, селища, міста від інших територій» [218, ч.1 ст. 173]. Але ж не зовсім зрозуміло, що саме мається на увазі під «іншими територіями», оскільки «землі населених пунктів», як категорія земель із особливим правовим режимом у чинному ЗК України не згадуються. За цих умов дихотомія: «землі населеного пункту – інші території» фактично позбавляється змісту, адже «інші території» можуть мати який завгодно правовий режим, так само, як і землі в межах населеного пункту.

Відповідно до ст. 173 ЗК України межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць. У 2012 році ЗУ «Про землеустрій» було доповнено низкою приписів стосовно цих проектів [555]. Так, проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж сіл, селищ, міст розробляються за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради. Щодо меж району проект розробляється за рішенням відповідної районної ради, а у разі якщо районна рада не утворена – обласної ради. Погоджуються проекти сільськими, селищними, міськими, районними радами, районними державними адміністраціями, за рахунок території яких планується здійснити розширення її меж[33]. У ст. 46 ЗУ «Про землеустрій» визначено загальні вимоги щодо погодження цих проектів, їхнього складу (на наш погляд, надмірні), містить низку інших положень, включення яких до тексту закону виглядає щонайменше сумнівним. Проекти землеустрою обов'язково розробляються відповідно до містобудівної документації, а засвідчена копія проекту генерального плану населеного пункту «вшивається» до проекту. Рішення про встановлення (зміну)

[33] У разі розширення меж населеного пункту за рахунок території, яка не входить до складу відповідного району, або якщо районна рада не утворена, проект погоджується з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною державною адміністрацією. У разі встановлення меж міст проект також погоджується з Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою.

меж адміністративно-територіальних одиниць є одночасно рішенням про затвердження проектів землеустрою щодо їх встановлення (зміни). Відомості про встановлені (змінені) межі адміністративно-територіальних одиниць вносяться до кадастру та зазначаються у відповідному витязі. У проекті визначаються ті ділянки земель державної власності, що переходять у комунальну. Має бути й навпаки. Адже ЗК України пов'язує зі зміною меж населених пунктів автоматичний перехід права власності на земельні ділянки публічної власності (при включенні державної ділянки до меж населеного пункту, вона стає комунальною, при виключенні комунальна стає державною)[34].

На сьогодні відносини щодо визначення засад територіального устрою традиційно розглядаються крізь призму предмету конституційного права. Відповідно до ч. 1 ст. 85 КУ вирішення цих питань є прерогативою ВР України, яка приймає рішення про утворення і ліквідацію районів, встановлення і зміну меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорій міст, а також вирішує питання про найменування й перейменування населених пунктів і районів. Дотепер діє постанова президії ВР УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», що регламентує ці питання в тій частині, що не суперечить КУ.

Водночас, не можна не визнати очевидний факт: чинне вітчизняне законодавство побудоване таким чином, що вирішення питань встановлення та зміни меж населених пунктів тягне за собою багато наслідків фіскального, майнового та іншого характеру. Це пов'язується з багатьма обставинами, у тому числі зі зміною органів оподаткування при зміні адміністративної належності певних земель та окремих земельних ділянок, органів реєстрації прав на нерухомість, зміною розміру плати за землю, зміною органів реєстрації місця проживання фізичних осіб, у зв'язку зі зміною належності відповідних вулиць тощо. Тут надзвичайно важливо правильно визначити зміст відповідних відносин, адже від цього залежить і те, в порядку якого судочинства має розглядатися спір, що виникає «з приводу зміни меж міст».

---

[34] Ріпенко А.І., Мірошниченко А.М. Чи є в Україні землі комунальної власності. *Адвокат.* № 2 (137). 2012. С.6-10.

До 2015 року ЗК України пов’язував питання встановлення меж населених пунктів із отриманням відповідного «державного акту» (ст. 176 ЗК України, яку нині вилучено з закону). Вказана норма була позбавлена змісту, адже межі населених пунктів вносяться до кадастру із оформленням витягів. Іншим конфліктним питанням є те, що процедура погодження зміни меж населених пунктів чітко не виписана у законодавстві. ЗУ «Про землеустрій» передбачає загальне правило про те, що проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж погоджується із органами влади, що діють на тій території, що включається до відповідних меж. Проте процедура надання та оформлення таких погоджень законодавством не визначені. Серед іншого, це дає підстави «маніпулювати повноваженнями» при погодженні суміжниками проектів встановлення та зміни меж населених пунктів, вимагати певних компенсацій, отримання яких прямо не передбачається законодавчими актами, тощо. На наш погляд, ці питання краще врегульовувати в договірному порядку. Фіксація певних обов’язків, що випливають із відносин щодо зміни меж населених пунктів, могла б здійснюватися у рішенні органу влади, який відповідно до закону приймає рішення про зміну меж села, селища чи міста, та надалі «прописуватись» у відповідному договорі. Доречно уявити, що якщо таке погодження від органів влади суміжних адміністративно-територіальних одиниць може мати місце, то згідно з чинним законодавством воно має надаватися на стадії планування збільшення міських меж (чи меж іншого населеного пункту) у містобудівній документації (насамперед, генеральному плані), розроблення якої згідно з законом обов’язково передує виготовленню проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населеного пункту. А отже очікується, що на цьому етапі всі принципові моменти подальшого розвитку міських територій врегульовано.

Інше проблемне питання – це критерії погодження чи відмови у погодженні проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населеного пункту. За прикрою традицією, ця проблема залишена поза увагою. У сфері приватних відносин складність ситуації ілюструється проблемами, що виникають у зв’язку з

виконанням вимог п. «б» ч. 1 ст. 198 ЗК України. За відсутності чітких критеріїв погодження меж суміжними землевласниками та землекористувачами провокується свавілля цих погоджувачів, зокрема, висування ними вимог щодо внесення грошових чи інших компенсацій, надання послуг, вчинення інших дій тощо. Видається, що механізми отримання погоджень, що передбачають нічим не обмежену свободу погоджувача, не мають права на існування. Таке регулювання, яке, мабуть, було життєздатним за радянських часів, не відповідає умовам ринку. Вимоги щодо необхідності погодження меж земельних ділянок із суміжниками треба виключити із закону.

У сфері відносин, що виникають при зміні меж міських та сільських населених пунктів, це питання теж не врегульоване [415][35]. Взагалі, правова кваліфікація таких відносин є непростим завданням для юриста. З одного боку, відносини між суміжними органами влади при встановлені та зміні меж населених пунктів нагадують адміністративні, виникають та здійснюються між публічними суб'єктами. З іншого боку, вони призводять до зміни власницької приналежності відповідних земельних ділянок (крім тих, що перебувають у приватній власності). Крім того, і це не дуже часто приймається до уваги ані теоретиками, ані практиками, зміна меж населеного пункту майже завжди є зміною меж відповідної громади, що призводить до зміни чисельності, складу, структури громади тощо. За цих обставин необхідно також залучати безпосередню думку громади відповідно до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Всеукраїнський та місцеві референдуми», статутів відповідних громад. У разі, коли зміна меж населеного пункту передбачає повне поглинання одних населених пунктів іншими, доречно керуватись положеннями ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [562]. На нашу думку, при врегулюванні відносин між суміжними органами місцевого самоврядування, що виникають при зміні меж населених пунктів, доречно застосовувати mutatis

[35] «Методичні рекомендації з розроблення проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту», затверджені наказом Держкомзему від 10.07.2008 р. № 165, що не мають статусу нормативно-правового акта, установлюють, що додатками до проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту, зокрема, є: матеріали погодження меж суміжними радами у випадку поділу межею землекористувань із землекористувачами, землевласниками; рішення відповідних рад про погодження проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж [415].

mutandis процедури залучення громадської думки та інші, що передбачені цим законом, навіть якщо внаслідок зміни меж населених пунктів юридичного об'єднання територіальних громад не відбувається[36]. Коли змінюються межі населених пунктів, що межують один з одним і де, відповідно, на «низовому рівні» функціонує місцеве самоврядування, основні засади та процедурні моменти зміни їх меж можуть бути зафіксовані в Статутах відповідних територіальних громад.

Названі проблеми були у значно меншій мірі знайомі радянській системі земельної власності, коли повноваження з вирішення питань адміністративно-територіального устрою, а також повноваження щодо розпорядження єдиним земельним фондом були сконцентровані в руках держави[37]. Отже, кожний конфлікт із приводу погодження зміни меж населених пунктів міг бути вирішений «згори» примусово. У ринкових умовах суперечності навколо зміни меж будь-якого населеного пункту мають політичне, соціальне та економічне підґрунтя. Органи влади не бажають віддавати під юрисдикцію сусіднього органу землю, ціна якої зростатиме в силу територіальної обмеженості цього природного ресурсу.

Якщо під час погодження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населеного пункту органом влади було висунуто певні вимоги майнового чи немайнового характеру, що знайшло документальне оформлення (у вигляді, скажімо, договору), треба надати їм належну кваліфікацію. Питання територіального устрою, що як такі все ж мають публічно-правову природу, та проблеми приватноправових компенсацій, відшкодування втрат органам влади суміжних адміністративно-територіальних одиниць чи окремим особам, виникають, існують і здійснюються у різних правових площинах. Механічне ув'язування та змішування таких відносин між собою здатне значною мірою

[36] Відповідно до ч.9 ст. 7 цього Закону, якщо до складу об'єднаної територіальної громади передбачається входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада звертається з поданням до Верховної Ради України щодо зміни меж відповідних районів у порядку, визначеному законом. У такому разі питання про утворення об'єднаної територіальної громади розглядається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою протягом 30 днів з дня набрання чинності рішенням Верховної Ради України про зміну меж відповідних районів [562].

[37] Скажімо, чинний дотепер указ Президії ВР УРСР від 12.03.1981 р. № 1654-X «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [599] не передбачає будь-яких погоджень.

дестабілізувати відносини у сфері територіального устрою країни, обумовлюючи залежність одних питань від інших. В іншому разі, наприклад, непроведення компенсацій майнового характеру однієї громади на користь іншої може викликати ініціювання «відкликань» своїх раніше виданих погоджень на зміну меж міста, що на практиці спонукало до тривалих судових суперечок. Це перешкоджатиме належній реалізації особами своїх майнових прав на земельні ділянки та розташовані на них об'єкти нерухомості для містобудівних потреб, прав фізичних осіб на реєстрацію свого місця проживання, що обумовлюється неможливістю визначити належність вулиці до меж міста, інших законних прав та інтересів, створюючи невпевненість у їх гарантованості та непорушності. Так провокується негативне ставлення до «влади» взагалі, не здатної визначитися з тим, які саме межі має та чи інша адміністративно-територіальна одиниця України. Окрім одноразового погодження проекту зміни меж населеного пункту органами влади суміжних одиниць, треба «якось жити далі». Мова йде про фіскальні, реєстраційні, топонімічні та інші відносини, що виникають із часом при зміні меж поселень.

Крім того, кожен населений пункт і особливо великі міста оточують певні території, що мають назву приміських зон чи прилеглих територій. У зв'язку із соціально-економічним розвитком країни та її регіонів, кордони міст за роки незалежності України суттєво розширились, а околиці міст перетворились у розвинуті інфраструктурні комплекси [778]. Чинні містобудівні закони майже не регулюють питання використання «суміжних територій». Згідно з положеннями ст. 12 ЗУ «Про планування і забудову територій», що був скасований ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», міські ради та їх виконавчі органи мали відповідно до генпланів узгоджувати питання забудови та іншого використання територій, в яких заінтересовані територіальні громади суміжних адміністративно-територіальних одиниць. З іншого боку, ст. 19 Закону «Про планування і забудову територій» фіксувала інше правило: «Узгодження питань щодо забудови та іншого використання земель, визначених для містобудівних потреб, в яких заінтересовані суміжні територіальні громади, здійснюється на

підставі угод, відображається у схемах планування зазначених територій та генеральних планах населених пунктів». Це регулювання, в силу своєї розмитості, фактично не працювало. Окрім того, далеко не завжди існувала «суміжна» територіальна громада, тому залишалось не зрозумілим, який саме орган має узгоджувати використання таких територій.

Як свідчить практика, укладення будь-яких угод між органами влади суміжних громад, між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади без втручання (посередництва) органів влади обласного (регіонального) рівня є досить ускладненим. Щодо природи таких угод, на нашу думку, вони мають ознаки адміністративних договорів між двома чи більше «владними суб'єктами». Здається, що саме у площині адміністративно-договірних відносин слід сприймати і відносини щодо погодження встановлення та зміни меж населених пунктів, погодження відповідних проектів землеустрою. Саме договірні відносини здатні забезпечити певну стабільність відносин, врегулювати неише одноразову дію (погодження), а й публічно-правові засади подальшого існування об'єктів адміністративно-територіального устрою у змінених межах. Це унеможливить здійснення так званих відкликань власних погоджень (наприклад, шляхом скасування власних рішень чи розпоряджень) та вчинення інших дій, що можна сприймати, як зловживання.

Слід також вказати на проблему включення до меж населених пунктів територій, зайнятих водами. Розглядаючи землі, зайняті морськими водами, як частину державної території та водночас землі із певним правовим режимом, слід відзначити, що згідно з конституційними приписами вони мали б увійти до складу тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці України. Чинні законодавчі акти не забороняють включати такі землі й до меж населених пунктів, зокрема міст. Водночас, на нашу думку, слід враховувати ознаки та призначення населених пунктів, що в літературі визначаються як складні земельно-господарські системи та є усталеним місцем проживання людей з компактною

забудовою[38]. Тому до меж населених пунктів доречно включати ту частину земель, зайнятих морськими водами, що необхідна для забезпечення цілісності його функціонування, з урахуванням потреб та перспектив його розвитку з урахуванням містобудівних потреб. Наприклад, це території, зайняті інженерними, гідротехнічними та іншими спорудами та площі, необхідні для їх обслуговування, а також простори, призначені для відповідного майбутнього використання згідно з містобудівною та землевпорядною документацією. Це також справедливо щодо «штучно створених територій», які плануються до подальшого використання для містобудівних потреб та благоустрою.

Ще один вектор окресленої проблематики полягає у появі нових утворень – об'єднаних територіальних громад. Сьогодні багато уваги приділяється практичній реалізації принципу «повсюдності місцевого самоврядування», на важливість якого вказують дослідники у галузі конституційного та муніципального права [138; 413]. Близькою до реалізації цього принципу є реформа місцевого самоврядування, що здійснюється відповідно до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Проте правова регламентація цих реформ є недосконалою, що потребує внесення змін до муніципального, земельного, бюджетного та містобудівного законодавства.

За офіційними даними, станом на 2019 рік створено більше, ніж 665 об'єднаних територіальних громад, на території яких орієнтовно 759 тис. га земель сільськогосподарського призначення державної власності, які потенційно можуть бути передані в комунальну власність. Процес передачі земель від Держгеокадастру, який від імені держави управляє держземлями, до об'єднаних територіальних громад офіційно стартував з початку 2018 року. Якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади[39].

---

[38]До речі, цією ж логікою треба керуватись і при включенні до меж населених пунктів суходільних територій, скажімо, необґрунтовано включати до меж міського населеного пункту тисячі гектарів ріллі та т.ін.

[39] https://decentralization.gov.ua

Водночас, поняття «юрисдикція рад територіальних громад» не застосовується у земельному законодавстві. Визначення меж об'єднаних територіальних громад є окремою проблемою, адже в Україні громади не визнаються одиницями адміністративно-територіального устрою [778]. Згідно зі ст. 133 КУ систему адміністративно-територіального устрою України складають: АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Тому ст. 179 ЗК України не передбачає встановлення меж об'єднаних територіальних громад за відповідними проектами землеустрою, а визначаються на інших засадах, зокрема відповідно до документації «радянських часів».

У земельно-правовій науці проблеми запровадження повсюдності місцевого самоврядування та визначення юрисдикції відповідних органів у земельних правовідносинах дослідив А. М. Мірошниченко [430], який зазначав, що за радянських часів вся територія держави поділялася на «ради». Правило діючої редакції КУ, за яким адміністративно-територіальними одиницями низового рівня є «міста», «селища» і «села», при його вузькому тлумаченні призвело до істотного звуження території, на яку поширюються повноваження органів місцевого самоврядування – з неї «випала» територія за межами населених пунктів (майже 9/10 території держави). За такої ситуації, на думку А. М. Мірошниченка, органи місцевого самоврядування «за визначенням» не в змозі ефективно і комплексно вирішувати питання місцевого значення, як це передбачено ст. 140 КУ. Далі вчений пропонує в межах діючої редакції КУ поширити повноваження органів місцевого самоврядування на територію «сільських, селищних та міських рад», змінивши ст. ст. 9, 12 ЗК України, та вказує на ст. 4 ЗУ «Про добровільне об’єднання територіальних громад», з якої вбачається, що повноваження місцевих рад поширюються поза межі відповідних населених пунктів. Важливо, щоб громади (об’єднані громади) мали землю на праві власності (комунальної власності), а не визнавались лише розпорядниками земель державної власності [562]. Все це потребує внесення змін до актів законодавства. Сьогодні передача земель із державної власності до власності об’єднаних громад здійснюється «вручну», на основі положення ст. 117 ЗК України, що важко вважати

ефективним способом вирішення питань наділення об'єднаних територіальних громад землею.

Отже, проаналізована проблематика визначення меж адміністративно-територіальних одиниць безпосередньо впливає на формування інтегрованого правового режиму земель для містобудівних потреб. Саме від встановлених меж залежить подальший розвиток власницьких, юрисдикційних, управлінських, бюджетних та інших відносин, що мають значення під час містобудівної діяльності.

2) *Відмінності у правовому режимі земель міських та сільських населених пунктів.* Населений пункт – частина компактно заселеної території із відносно стійким населенням та власною назвою. Це адміністративно-територіальна одиниця із власними органами управління [719, с. 13], яка у вітчизняній системі розселення та системі адміністративно-територіального устрою є «низовою» ланкою. Згідно з КУ в нашій країні існують такі адміністративно-територіальні одиниці – населені пункти: міста, селища[40] та села. Населені пункти класифікуються за різними критеріями. З точки зору регулювання містобудівної діяльності та використання земель для цих потреб, суттєве значення має поділ населених пунктів на сільські та міські населені пункти, що було передбачено ДБН 360-92**, а нині – введеним на його заміну ДБН Б.2.2-12: 2018 «Планування та забудова територій».

Особливе місце серед усіх населених пунктів звичайно посідають міста. На їх території сконцентровано до 80% соціально-економічного потенціалу країни [296, с. 192]. В. В. Джерелій запропонував внести зміни до чинного законодавства України, відповідно до яких критеріями віднесення населених пунктів до категорії міських передбачити такі: місцеві системи розселення (територія); характеристика населення; економічний потенціал; інфраструктура; фінансова спроможність територіальної громади; функції та завдання, що виконуються органами влади; предмет відання та ін. [173]. Дослідники радянських часів та

[40] Селища можуть бути міського типу та належати до міських населених пунктів, а також відноситись до сільських населених пунктів.

сучасні вітчизняні вчені виділяють ті чи інші ознаки міста, формулюючи його теоретичні визначення [4; 37; 772; 171; 680; 232; 193; 192; 249; 493]. Нам імпонує системне визначення, запропоноване В. В. Джерелієм, який вважає, що місто є складною динамічною системою, що включає природну (сукупність біогенних і абіогенних факторів), техногенну (міська забудова, інженерна та транспортна інфраструктури тощо) та соціальну (суспільна організація населення, культурно-побутове обслуговування, охорона здоров'я та ін.) складові, які функціонально і територіально тісно взаємопов’язані між собою і оцінюються з позицій сприятливості (несприятливості) для людини, як центрального компонента міського середовища [173]. Системно визначає поняття міста і О. С. Петраковська, яка вважає місто територіально організованою системою, що складається з сукупності просторово поєднаних та взаємопов’язаних матеріальних елементів, а його структура визначається змістом та просторовими зв’язками цих елементів, внаслідок чого режим використання міських земель зумовлений додатковими містобудівними вимогами та умовами [491, с. 80]. Дійсно, усім землям, що знаходяться в межах населених пунктів, притаманний особливий правовий режим – додаткові правила та вимоги, що висуваються поряд із загальними вимогами щодо правового режиму земель. Єдність правового режиму полягає у таких ознаках: особливості оцінки земель, єдність правового регулювання використання цих земель та будівель, споруд, що знаходяться на них та міцно із ними пов’язані, знаходження земль в управлінні єдиного органу влади тощо. Вони пов’язані із пріоритетним містобудівним використанням земель у межах населених пунктів. Підсумовуючи різноманітні ознаки міст, можна відзначити, що місто – це адміністративно-територіальна одиниця із компактною забудовою, що являє собою великий населений пункт, центр концентрації різноманітної людської діяльності, що характеризується системою самоврядування, організацією комунального господарства, будівництва, транспорту, зв’язку, станом міського благоустрою тощо.

Всю територію країни можна поділити на урбанізовані (міські) території, сільські території, а також інші території (із особливим правовим режимом,

змішані тощо). Міста переважно концентруються на урбанізованих територіях, села – у межах сільських територій. Однак при цьому слід розуміти певну ступінь умовності такого поділу, адже потреби сучасного суспільства можуть обумовити перенесення високотехнологічних центрів та об’єктів, що обростатимуть відповідною інфраструктурою, у села. З іншого боку, котеджні та дачні поселення можуть мати власну інфраструктуру міського рівня та претендувати на міський статус.

Сільські населені пункти мають суттєві відмінності порівняно із містами (міськими населеними пунктами), що, на жаль, нерідко ігнорується діючим земельним, містобудівним та іншим законодавством. Натомість тоді, коли треба визначити схоже регулювання, законодавець вдається до непотрібної диференціації. Вітчизняне законодавство не надає чіткого визначення поняття «сільські території» та не вказує на засади їх градації та ранжування. Поняття «сільська місцевість» вживається в ЗУ «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» та визначається як території, що знаходяться за межами міст і є переважно зонами сільськогосподарського виробництва та сільської забудови [604]. Утім, таке визначення не є достатньо ємним, щоб відтінити всі грані феномену сільських територій та сільських місцевостей. У вітчизняному законодавстві та літературі сільським населеним пунктом традиційно позначають населений пункт неміського типу, переважна кількість мешканців якого зайнята у сільському господарстві [568]. За чисельністю мешканців сільські поселення поділяються на значні (більше 3000 осіб), великі, середні, малі (менше 200 осіб). На даний час поділ таких населених пунктів за розміром передбачено у ДБН Б.2.2-12: 2018 «Планування та забудова територій» [162].

Сільські населені пункти та сільські території відрізняються від міських за багатьма ознаками. Умовно кажучи, у сільському населеному пункті людина вклинюється у природне середовище, у міському навпаки, – природа проштовхується у середовище життєдіяльності людини. Зрозуміло, що як у місті, так і на селі розташовуються природно-антропогенні ландшафти, але питома вага їх природного та антропогенного компонентів є різною. Крізь призму

містобудівних проблем специфіка сільського населеного пункту у порівнянні з міським полягає, зокрема, в особливо тісному взаємозв'язку з оточуючим ландшафтом [91, с. 3-4]. Переважають природні та частково природно-антропогенні ландшафти із відносно незначним людським перетворенням. У цьому сенсі є потреба у збереженні автентичності сільської культури, зокрема, містобудівної культури та неурбанізованої природи в сільських населених пунктах. Місто має свій урбаністичний антропогенно перетворений ландшафт, а сільські поселення інтегруються переважно у природні ландшафти, де рівень перетворень людиною є значно нижчим. На нашу думку, це має бути тим методологічним підходом, що має бути покладений в основу реформування природоохоронного, земельного та містобудівного законодавства в частині регулювання питань використання земель для містобудівних потреб.

Відмінності простежуються також при дослідженні проблем охорони навколишнього природного середовища. Незважаючи на спільні екологічні проблеми всіх населених пунктів, конкретний набір негативних чинників і гострота їх прояву є особливими для кожного населеного пункту. Населені пункти сільського типу мають екологічні проблеми, відмінні від екологічних проблем міст, а гострота прояву негативних чинників в крупних містах, яка правило, вище за таку в малих містах [500, с. 536].

Звичайно, сільські території не є ізольованими від міських територій. Це лише умовно відособлені місцевості у кордонах єдиної території України. На наш погляд, для вирішення окремих питань розвитку сільських територій та за браком власної територіальної класифікації, можливо mutatis mutandis використовувати європейську класифікацію територіальних одиниць. Згідно з класифікацією Організації Економічної Співпраці та Розвитку (ОЕСР) за системою NUTS [447], для регіонів рівня NUTS 1 (землі, муніципалітети тощо, тобто великі регіони) критерієм віднесення території до сільської слугує густота населення, зокрема за умови, коли цей показник становить не більше 150 осіб на км. Відносно більш дрібних територіальних утворень рівня NUTS 2 та NUTS 3 визначення приналежності території до категорії сільських чи міських здійснюється за

допомогою наступної класифікації: а) переважно сільські території, що характеризуються переважанням сільського населення (у селах проживає понад 50% населення), а також високою густотою населення (до 150 чол. на квадратний кілометр) та слабо розвиненою соціальною інфраструктурою, що обмежує створення альтернативних робочих місць; б) економічно інтегровані, або змішані території з добре визначеною сільською місцевістю (у селах проживає від 15 до 50% населення), які мають відносно сприятливі економічні умови розвитку та, як правило, розташовані у місцях, зв'язаних з транспортними магістралями; в) переважно міські або урбанізовані території (менше як 15% населення проживає в селах), які знаходяться на незначних відстанях від розвинених урбаністичних центрів з можливим їх поступовим перетворенням на території міського типу та втратою культурних особливостей і природних ландшафтів. З цієї європейської статистичної класифікації, яка, використовується для вирішення не лише статистичних завдань, вбачається умовність розподілу територій на міські та сільські: усі ці території розвиваються та функціонують у тісній взаємодії.

Однак сьогодні в Україні сільські населені пункти розвиваються незбалансовано, що впливає на особливості містобудівного використання їх територій. З іншого боку, прорахунки у плануванні територій та диспропорції в їх забудові внаслідок банальних помилок та некомпетентності відповідних фахівців вчинили негативний вплив на загальний стан соціально-економічного устрою сучасного українського села. У Єдиній комплексній стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки [195] підкреслюється негативне значення ототожнення політики щодо підтримки сільського господарства та сільського розвитку. Це стосується як інституційно-функціонального забезпечення сільського розвитку, так і нормативно-правового забезпечення відповідних реформ. Прорахунки полягають у забезпеченні зростання та підвищення ефективності аграрного виробництва, без прив'язки до створення умов для поліпшення соціально-економічного становища селян, підвищення їхнього добробуту, рівня зайнятості. Звичайно, ці проблеми безпосередньо пов'язані з проблематикою забудови територій сільських

населених пунктів, їхнього благоустрою. Вона реалізується шляхом розміщення відповідно до затвердженої документації на відповідних територіях різноманітних об'єктів містобудування, які забезпечують життєдіяльність сільського населеного пункту в цілому як єдиного організму, надають місця для працевлаштування його мешканців, їх відпочинку та дозвілля. Така забудова має бути збалансованою. Окрім того, недостатній містобудівний розвиток сільських територій, зокрема сільських населених пунктів утворює неоднакове екологічне навантаження на території країни.

Кожний населений пункт має особливості системи землекористування та специфіку у плануванні та забудові. У цілому правовий режим земель сільських населених пунктів відрізняється від правового режиму земель міських населених пунктів. Проте спочатку треба виділити спільні риси у їхніх правових режимах.

Територія кожного населеного пункту формується із земель всіх без винятку землеволодінь і землекористувань [163]. Слід зазначити, що у країнах СНД, де поділ земель на категорії за цільовим призначенням дотепер зберігається як наслідок радянського земельно-правового регулювання, здебільшого, землі населених пунктів визнаються окремою категорією земель із власним правовим режимом (наприклад, у Білорусі) [776, с. 230; 301]. Вітчизняний і зарубіжний досвід доводять об'єктивну наявність специфічного правового режиму у всіх земель населених пунктів [426, с. 9; 674, с. 114]. Дійсно, ці землі, об'єднані межами населених пунктів, набувають системних ознак та спільний правовий режим, що повинен знайти своє відображення в законодавстві. Відхід від поділу земель на чітко визначену в законі кількість категорій земель, має супроводжуватися запровадженням інших засад такого поділу, причому позбавлених такої жорсткості. Наприклад, В. В. Носік пропонує поділ на землі, придатні для сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, та призначені для несільськогосподарських потреб. При чому визначення правового режиму землі, на думку вченого, має здійснюватися на основі планування території з урахуванням вимог чинного законодавства України щодо формування національної екологічної мережі, законодавчого врегулювання зонування

територій [450]. Продовжуючи думку вченого, вважаємо, що територію країни можна, наприклад, умовно поділити на землі урбанізованих територі [66] та землі сільських територій (сільськогосподарського, лісогосподарського та іншого використання), що мають відмінності у правовому режимі. При цьому важливо підкреслити, що всі ці території (землі) є просторовою основою містобудування, однак його функції, щільність тощо є неоднаковими.

Найбільш пристосованою для потреб містобудування є категорія земель житлової та громадської забудови. У контексті втрати категорії земель населених пунктів поява цієї нової категорії часто критикується вченими. Однак деякі науковці вважають виокремлення категорії земель житлової та громадської забудови правильним кроком законодавця, який сприяє вирішенню багатьох спірних ситуацій [739]. У цілому слід погодитися із тим, що de lege lata найважливіше значення в населених пунктах мають земельні ділянки, що використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об’єктів загального користування. Основою правового режиму земель житлової та громадської забудови є принцип планування використання цих земель, що завжди передує їх забудові та благоустрою [237]. Сьогодні правовий режим земель цієї категорії «розповзся» на всі інші землі у межах населених пунктів. Тому варто казати про те, що правовий режим усіх земель у межах населених пунктів має визначатись планувальною документацією, а не їх належністю до якоїсь категорії земель.

При цьому землі житлової та громадської забудови та інші землі мають специфіку свого правового режиму у межах міських та у межах сільських населених пунктів. Різниця ґрунтується на суттєвих відмінностях у структурі земельних систем міста та села, а також функціях, що виконують об’єкти містобудування в цих місцях. Важливою відмінністю правового режиму земель міських та сільських населених пунктів також виступає той факт, що у містах немає значних площ земель сільськогосподарського призначення із родючими ґрунтами, натомість вони займають велику питому вагу в складі територій сільських населених пунктів. При цьому землі сільськогосподарського

призначення у сільських населених пунктах можуть бути використані для житлової забудови (ст. ст. 22-37 ЗК України) та спорудження виробничих та інших об'єктів, потрібних в аграрному виробництві.

На правовий режим земель впливає також характер її забудови. Якщо функції житла у містах переважно зводяться лише до того, щоб надати його володарю ізольований простір для побуту та відпочинку, сільське житло у більшості випадків є «комбінованим» із підсобним господарством чи виробництвом сільськогосподарської продукції. Зокрема тому чинне законодавство дозволяє облаштовувати житло безпосередньо на земельних ділянках для ведення фермерського господарства зі складу земель сільськогосподарського призначення. Завдяки потребі в облаштуванні підсобного господарства та виробництві сільськогосподарської продукції, мешканці сільської місцевості мають змогу отримати окрім земельної ділянки для садівництва, городництва, ведення фермерського господарства (у розмірі земельного паю), а також ділянки для ведення особистого селянського господарства, ще й присадибну ділянку більшої площі (0,25 га в селі та 0,15 га у селищі), порівняно до розміру таких ділянок, що передаються безоплатно у власність громадян у містах (0,10 га)[41]. Відповідно до ДБН Б.2.2-12: 2018 «Планування та забудова територій» основним типом житлової забудови сільських населених пунктів є одно- та двоповерхова забудова із присадибними ділянками та господарськими спорудами для ведення особистого підсобного господарства. Для підвищення компактності забудови присадибну ділянку може бути розділено на дві частини: приквартирну, що виділяється біля будинку таогородну ділянку, що виділяється поза межами житлової зони [162].

У містах структура та функції забудови дещо відрізняються. Сьогодні міська забудова характеризується ущільненням, домінуванням багатоквартирної забудови, активним залученням підземного та надземного просторів тощо. Все це обумовлює певні відмінності у правовому режимі земель сільських та міських населених пунктів, що знаходить відображення у приписах законодавства та

[41] Ріпенко А.І., Мартин А.Г., Мірошниченко А.М. Теоретичні та практичні проблеми правового забезпечення безоплатної приватизації земель. *Південноукраїнський правничий часопис*. № 4. 2012. С. 123–126. Ріпенко А.І., Мартин А.Г., Мірошниченко А. М. Проблеми та перспективи приватизації земель громадянами. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2012. № 3-4. С.46-60.

планувальній документації.

3) *Земельно-правові проблеми приміських зон та міських агломерацій.* Населені пункти, як великі космічні тіла, мають свою «гравітацію», притягуючи та впливаючи на власні приміські території, піддаючи урбанізації відповідні природні та сільськогосподарські ландшафти. Протягом останніх років відбувається інтенсивна та нерідко хаотична забудова сільськогосподарських та особливо цінних земель у передмістях «котеджними містечками»[42], великими торговими комплексами та іншими будівлями. У сучасних європейських містах існує тенденція щодо винесення великих промислових, торгових, розважальних та інших закладів у передмістя, де формуються великі територіальні об'єкти. Вони мають власну назву, специфічний статус, інфраструктуру, планувальні елементи (вулиці, сквери, стоянки для автомобілів та інше), але виконують лише одну соціальну чи виробничу функцію[43]. Це викликано неможливістю відведення великих територій під подібні об'єкти у містах, необхідністю поліпшити екологічну та іншу безпеку населення на щільно забудованих землях, прагненням зменшити транспортне навантаження, бажанням зберегти історичну цінність таких населених пунктів. З часом такі тенденції можуть проявитись в Україні [33], і це буде виправданим. Перешкодою такому містобудівному освоєнню земель та, відповідно, більш збалансованому територіальному розвитку з точки зору соціально-екологічної політики є законодавчі та планувальні обмеження щодо земель сільськогосподарського призначення. Слід погодитися із тим, що великі міста оточують території величезної площі, й іноді їх «цінність»[44] як сільськогосподарського ресурсу є меншою, аніж містобудівного. Тому законодавцю треба особливо врегулювати правовий режим таких земельних ділянок, специфіку їх планування та забудови, використання інфраструктури населених пунктів тощо. Видається, що частина цих питань, за умови адекватного законодавчого вирішення, можуть бути врегульовані у договірному порядку між

[42] На погляд П.Ф. Кулинича, до якого в цілому приєднуємось, будівництво заміських котеджних містечок необхідно визнати суспільно корисним видом використання земель. Детальніше про розміщення котеджних містечок на приміських територіях див. [339]

[43] Прикладом цьому є торгові містечка у Німеччині та інших Європейських країнах.

[44] Взято в лапки, адже під цінністю тут маємо на увазі цінність для суспільства в цільому, з урахуванням як економічних, так і екологічних та соціальних показників.

відповідними органами влади.

Процес розширення міських територій тісно пов'язаний з ростом міського населення, посиленням його концентрації у великих містах та переростанням останніх в агломерації та великі урбанізовані райони. Одним із проявів урбанізації[45] є все більший розвиток техногенного середовища, взаємозв'язок якого з географічним середовищем проявляється у все більш різноманітних формах і досить часто призводить до порушення природної рівноваги між природою та суспільством, виникнення незворотних процесів у природі, що в кінцевому результаті позначається на людині [481]. Це свідчить про необхідність комплексного програмування, прогнозування та планування використання приміських територій для містобудівних потреб, яке має бути екологічно та економічно збалансованим. ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає приміську зону як територію, що забезпечує просторовий та соціально-економічний розвиток міста. Комплекси об'єктів будівництва в межах населених пунктів та їх приміських зон визнані об'єктами містобудування на місцевому рівні. Проте в цілому положення закону не мають регулятивного значення. У Концепції сталого розвитку населених пунктів серед основних заходів щодо забезпечення раціонального використання природних ресурсів називається визначення перспективних зон обов'язкового резервування земель у приміських зонах для житлового будівництва. Для забезпечення використання рекреаційних ресурсів має розширюватись система приміських природоохоронних територій з подвійною функцією: як легенів міст та зон короткочасного відпочинку[46].

Пов’язаною проблемою є розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що безпосередньо впливає на вирішення земельно-правових питань. У КУ, на жаль, не знайшов відображення принцип «повсюдності» місцевого самоврядування, тобто принцип, за яким місцеве самоврядування на всіх рівнях має здійснюватися по всій України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція органів

[45] За підрахунками ООН у 1970-х роках 63% населення країн UNECE в Європі проживало на урбанізованих територіях. К 2000-м рокам ця кількість збільшилась до 72%, а к 2030 – збільшиться до 78%.
[46] Див. : Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів: постанова Верховної Ради від 24.12.1999 № 1359 – XIV.

місцевого самоврядування [134]. Це обмежує можливості органів місцевого самоврядування щодо впливу на містобудівну діяльність. Вирішення цієї проблеми, на нашу думку, має кілька шляхів: а) *ретроспективний* (шляхом «повернення» до конституційного законодавства таких адміністративно-територіальних одиниць, як «сільські», «міські» та «селищні ради»[47]); б) *поміркований* (у межах діючого законодавства розширити межі кожного міста, села та селища таким чином, щоб їх загальна територія, взята разом, утворила сукупно територію відповідного району [427]); в) *радикальний* (адміністративно-територіальна реформа, укрупнення певних поселень до «громад», «міст-регіонів» тощо). Ці питання ще чекають свого вирішення.

Тенденції щодо укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та органів управління ними пов'язані із проблематикою існування агломерацій, як скупчення міст і сіл, що утворюють спільний організм, завдячуючи інтегрованій інфраструктурі та взаємному використанню потенціалів розвитку, якими володіють [117]. Земельно-правові проблеми, що виникають під час містобудівного розвитку агломерацій, повною мірою законодавчо та доктринально не вирішені. Агломерація (міська) – це локальна система територіально й економічно взаємозалежних поселень, об'єднаних стійкими трудовими, культурними, побутовими і виробничими зв'язками, а також загальними системами транспорту й інженерного устаткування. Вона складається під впливом зосередження поселень на невеликій території, їх функціональної залежності, розвитку єдиних інженерних систем, а їх межі встановлюються за територіальним та функціональним критеріями [362, с. 26-27]. У більшості випадків мова йде саме про агломерацію як сукупність міст, хоча її визначальною ознакою є не кількість об'єднаних елементів, до яких варто віднести не тільки міста, але і передмістя і інші населені пункти, а характер зв'язків, якими вони об'єднані [249]. Як цілісне територіальне соціально-економічне утворення агломерація виникає на базі функціонального і просторового розвитку міста-ядра

[47] Хоча й за такого підходу важко уникнути «білих плям» у межах відповідних районів та областей, а штучне роздуття населених пунктів порушуватиме ознаку їх компактності, може призвести до виникнення диспропорцій, комунікаційних, інженерних освітніх та інших ускладнень.

або кількох ядер. В Україні до моноцентричних агломерацій можна віднести Київську[48], Харківську, Одеську агломерації, а до поліцентричних агломерацій такі, як: Ужгород-Мукачево, Шепетівка-Славута-Нетішин тощо. Іноді виділяють сформовані не до кінця агломерації або не за усіма їх ознаками територіальні просторові утворення, як-то: Запоріжжя, Миколаїв, Маріуполь, Вінниця, Черкаси, Полтава, Бердянськ. Отже, в Україні окремі агломерації виникли ще з кінця 1950-х років [132], наразі фактично існують та успішно розвиваються, проте не мають правового статусу та єдиних органів управління. Тоді як, наприклад, у США утворюються окремі уряди агломерацій [805]. Окрім відсутності правового регулювання управління агломераціями у вітчизняному законодавстві відсутні положення щодо правового режиму земель агломерацій, їх використання для містобудівних потреб. Доречною вбачається пропозиція О. Дорош щодо оптимального функціонального зонування [177] з виділенням житлових масивів, паркових територій, об'єктів історичної спадщини, громадських центрів, транспортних систем тощо. Міські агломерації дозволяють більш раціонально використовувати землі для більш сучасної форми розселення, підіймають на якісно новий ступінь архітектуру та планування виробничо-територіальних комплексів, організацію праці, побуту та відпочинку населення [192, с. 4].

Сьогодні юридичне оформлення агломераційного розвитку гіпотетично стає можливим на підставі ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Як зазначається у літературі, нагально необхідною є розробка особливих механізмів координації дій влади різних міст, що входять до структури міських агломерацій, а також удосконалення методичних рекомендацій до планування та забудови їх територій [249]. При цьому вважаємо, що питання правового режиму земель агломерацій, їх використання для містобудівних потреб варто врахувати при законодавчому регулюванні питань використання земель для містобудівних потреб.

[48] Пропозиції щодо легальної фіксації особливостей правового режиму столичної агломерації подавались у проекті ЗУ «Про місто Київ – самоврядну територію, столицю України» [612].

Отже, у результаті проведеного дослідження зроблено висновок, що запропоновані у земельно-правовій доктрині класифікації правового режиму земель (на загальний, особливий, спеціальний та конкретний правовий режим) не можуть бути застосовані до земель, що використовуються для містобудівних потреб. У зв'язку з цим слід констатувати, що правовий режим земель, що використовуються для містобудівних потреб, являє окремий різновид – *інтегрований правовий режим.* Існування цього правового режиму можливе у результаті втілення у законодавстві концептуальної ідеї «повсюдності містобудування». Її суть полягає у тому, що будь-яку частину території України можливо розглядати як певний містобудівний ресурс, що є об'єктом просторового планування та відповідного використання. Важливо наголосити, що цей принцип не означає «ліцензію на забудову» будь-яких територій, зокрема земель сільськогосподарського, природоохоронного, історико-культурного, рекреаційного призначення – навпаки, у контексті комплексних змін законодавства у напрямі розвитку планування територій принцип «повсюдності містобудування» дозволить врахувати особливості використання та охорони таких земель.

Оскільки інтегрований правовий режим земель, що використовуються для містобудівних потреб, об'єднує значне коло різних відносин, то його конкретне наповнення варіюється у встановлених законодавством межах залежно від двох груп найбільш важливих факторів: 1) загально-правових (об'єкта земельних правовідносин, що використовується для містобудівних потреб (територія, землі, ландшафт, земельна ділянка); категорії земель; адміністративно-територіальне розташування (приналежність до певних адміністративно-територіальних одиниць, віднесення до міських чи сільських територій та населених пунктів, розташування у приміських зонах чи у складі міських агломерацій)); 2) спеціально-правових (планування використання територій, зонування, обмеження прав на землю).

2.2. Законодавчі проблеми формування земельних ділянок для містобудівних потреб

Містобудівна діяльність розуміться нами як комплексне явище, що складається із взаємопов'язаних складових – планування, забудови та благоустрою. Однак, коли йдеться про забудову конкретних земельних ділянок, то виникає комплекс теоретичних і практичних питань, пов'язаних із формуванням таких земельних ділянок для подальшого їх використання для містобудівних потреб.

Чинне земельне законодавство досить детально регламентує питання формування земельних ділянок, за допомогою якого забезпечується визначення їх меж і місця розташування. Як зазначає К. М. Караханян, під формуванням земельної ділянки слід розуміти процедуру, у межах якої відбувається документальне встановлення технічних, економічних характеристик і правового режиму земельної ділянки у процесі землеустрою, який завершується внесенням відомостей про неї до Державного земельного кадастру з присвоєнням їй кадастрового номера [267]. Отже, формування земельної ділянки має кілька етапів: а) визначення площі і меж, б) реєстрація у Державному земельному кадастрі[49]. Водночас, реєстрація права на земельну ділянку та відповідно здійснення цього права можливі лише відносно земельної ділянки, сформованої належним чином. У зв'язку з цим така здавалося б технічна процедура як формування земельної ділянки стає первинною ланкою у переважній частині найбільш важливих земельних правовідносин.

У контексті предмету нашого дослідження нас цікавлять кілька характерних особливостей законодавчого регулювання формування земельної ділянки, які мають безпосередній вплив на використання земель для містобудівних потреб.

1) Концептуально-правова особливість, яка полягає у втіленні такої моделі земельних правовідносин, за якої формування земельної ділянки передує

[49] 23. Ripenko A., Martyn A., Openko I., Ievsiukov T., Shevchenko O. Accuracy of geodetic surveys in cadastral Registration of real estate: value of land as determining factor. Engineering for rural development/ Jelgava. 22.-24.05.2019. P. 1818-1825.

реалізації прав на неї. Уся процедура визначення, опису та встановлення меж земельних ділянок є публічною за своєю суттю. Без проведення комплексу дій з формування земельної ділянки фізичні та юридичні особи не можуть вчинити правочин щодо земельної ділянки та зареєструвати набуте на неї речове право, навіть якщо домовляться про це та ідентифікують предмет правочину (земельну ділянку) у будь-який інший, прийнятний для них спосіб (скажімо із фотофіксацією та прив'язкою до плану земельної ділянки з технічного паспорту на будівлю). Саме після державної реєстрації земельної ділянки реєструються речові права на неї відповідно до ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»[50]. І лише з цього моменту de lege lata виникають речові права відносно земельних ділянок.

Слід відмітити, що окреслена концептуальна модель утворення земельної ділянки як об'єкта прав не універсальна. Наприклад, модель формування та переходу прав на землю та іншу нерухомість американського типу полягає в тому, що уряд не регулює, не підтверджує і не гарантує переходів права власності на нерухоме майно – вони є предметом приватних домовленостей. Продавці, покупці та кредитори можуть самі визначати, які права передаються, оформлювати передачу та захищати себе від збитків [672]. Натомість, на нашу думку, концептуальна модель, закладена у вітчизняне земельне законодавство, є занадто державоцентричною. Вона орієнтована на досить значну участь держави у цих відносинах та високий ступінь імперативності законодавчих вимог. Однак при цьому практика демонструє, що таку жорстку модель правового регулювання ще необхідно осилити. Недоліки законодавчого забезпечення призводять до того, що активна участь держави у земельно-реєстраційних відносинах призводить до бюрократизації та затягування технічних процедур, а суворість нормативних вимог тягне за собою не гарантування прав осіб, а їх порушення внаслідок формальних причин. У зв'язку з цим, на наш погляд, більш прийнятною альтернативою сьогодні може бути відмова від вимог щодо обов'язкової

[50]Державна реєстрація прав суборенди, сервітуту, які поширюються на частину земельної ділянки, здійснюється після внесення відомостей про таку частину до Державного земельного кадастру.

державної реєстрації земельних ділянок у тому вигляді, як вона передбачена ЗУ «Про Державний земельний кадастр» та ст. 79-1 ЗК України. Відмова від передбаченої нині державної реєстрації земельних ділянок є справді доречною. Залишивши можливість такої реєстрації на розсуд заявника (будь-якої зі сторін правочину щодо ділянки), заміну такої важливої публічної послуги можна віднайти у страхуванні (страхуванні титулів), якщо є сумнів, що з межами земельної ділянки чи правами на неї може виявитись «щось не так» [431]. Застосування моделі добровільної реєстрації земельної ділянки на розсуд правоволоділця чи сторін правочину має досить привабливі аспекти. Такий підхід спрямований на відносне послаблення публічно-правового регулювання процедури та наслідків формування земельних ділянок. Його застосування дозволить активізувати ринок земельної та іншої нерухомості, більш ефективно використовувати земельні ділянки у містобудуванні.

2) Інституційно-правова особливість, яка полягає в диференціації інституційних систем земельно-кадастрової реєстрації, реєстрації речових прав та містобудівного кадастру. В Україні функціонує окрема система державної реєстрації земельних ділянок у земельному кадастрі та система реєстрації прав на них, за принципом: без реєстрації ділянки немає реєстрації права. Модель земельної реєстрації змінювалась в Україні не один раз [148]. Наразі, якщо матеріали інвентаризації щодо будівель та споруд, необхідні для реєстрації речового права на них, може виконати будь-яка ліцензована організація за кілька днів (залежно, звичайно, від обсягу робіт), то документація щодо формування та реєстрації земельної ділянки у кадастрі є досить складною. При цьому, фактична наповненість бази даних Державного земельного кадастру дотепер залишає бажати кращого[51].

Світові системи земельної реєстрації у тому чи іншому вигляді запрацювали вже давно. В Англії земельну реєстрацію розпочато з 1862 року і станом на 2011 рік було зареєстровано 78% земель [794]. На території Румунії, у Трансільванії з 1870 діє Австро-угорська земельна реєстрація (поземельна книга) [794] тощо. На

[51]За підрахунками фахівців.

території України земельно-кадастрові відносини пройшли власний шлях становлення, що детально проаналізований С. Л. Гоштинар [142]. Як зазначається у науці земельного права, з 1 січня 2013 року в Україні відбулися досить масштабні, кардинальні зміни у законодавстві про реєстрацію земельних ділянок та прав на них, які можна кваліфікувати як земельно-реєстраційну реформу. Цього дня вступили у дію закони України «Про державний земельний кадастр» [557], «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [559], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» [553] та прийняті на їх розвиток підзаконні нормативно-правові акти, якими запроваджується сучасна юридична інфраструктура формування надійних баз даних про землю та іншу нерухомість [348, с. 325]. Відповідно до законодавства Державний земельний кадастр – це єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами [557]. У світовій практиці [808; 807] земельний кадастр визначається як заснована зазвичай на земельних ділянках сучасна земельно-інформаційна система, що містить записи про права на нерухомість. Як правило, вона включає геометричний опис земельної ділянки, пов’язаний із іншими записами, що описують сутність прав, вартість земельної ділянки та її поліпшень. Призначається кадастр для фіскальних, правових, управлінських цілей, створює можливості для сталого розвитку та охорони навколишнього середовища [665, с. 41].

Окремі земельні ділянки реєструються шляхом внесення до Державного земельного кадастру відомостей про їх формування та присвоєння кадастрового номера – індивідуальної послідовності цифр та знаків, яка присвоюється земельній ділянці під час її державної реєстрації і зберігається за нею протягом усього часу існування[52]. Державна реєстрація окремої земельної ділянки є

[52]Він надається згідно із законом та постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 17.10.2012 року № 1051 [574]

завершальним етапом формування земельної ділянки як об'єкта права.

В іншій правовій та інституційній площині функціонує містобудівний кадастр, передбачений ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». Відповідно до цього Закону містобудівний кадастр ведеться уповноваженими органами містобудування та архітектури, які можуть утворювати для цього служби містобудівного кадастру[53]. Сьогодні затверджено необхідну підзаконну базу для ведення містобудівних кадастрів [160]. Відповідальними за наповнення таких кадастрів актуальними та достовірними відомостями є різні органи та структури. Підзаконні акти встановлюють вимоги щодо величезного масиву інформації, що має містись у складі містобудівного кадастру «поверх» даних Державного земельного кадастру. Однак при цьому дослідниками звертається увага на те, що замало уваги приділено правовим питанням охорони навколишнього природного середовища. Так, І. В. Ігнатенко вважає, що екологічна функція містобудівного кадастру (похідна від правоохоронної) не підтримана законодавством, оскільки передбачено мінімальний набір відомостей, що можуть бути внесені в кадастр [245; 247, с. 158].

Отже, на сьогодні в Україні сформовано три диференційовані кадастрово-реєстрові системи: система Державного земельного кадастру (формування та облік земельних ділянок); система реєстрації прав на нерухоме майно; система містобудівного кадастру. Така інституційна роз'єднаність призводить лише до посилення неузгодженостей та бюрократизму. Як практичний напрямок подальшого розвитку можна сприймати рекомендації П. Ф. Кулинича, який, спираючись на дослідження досвіду інших країн, вважає, що системи реєстрації земельних ділянок та реєстрації прав треба об'єднати, причому наділивши орган реєстрації прав функціями ведення кадастру [351]. Дійсно, як підтверджує багаторічна практика, незважаючи на всі проблеми та корупційні прояви[54], реєстрація неземельної нерухомості завжди була більш прозорою, простою та зручною, аніж реєстрація ділянок та прав на них. Існують й інші думки:

[53]Наприклад, в Одесі таку службу створено, а також затверджено Програму створення містобудівного кадастру.
[54] Ripenko A., Safonchyk O. Government Administration as the Main Prerequisite for Narrowing the Corruption Space. Baltic Journal of Economic Studies. – Vol. 5. – Iss. 3. P. 193-202.

наприклад, Д. В. Бусуйок пропонує об’єднати бази даних Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, однак при цьому зберегти інституційну відокремленість [88, с. 305]. Вважаємо, що при розгляді питання про доцільність об'єднання або роз'єднання кадастру та реєстру прав необхідно враховувати історичний контекст. Так, у багатьох країнах, де кадастр формувався як засіб оподаткування землі, він потрапив у підпорядкування фінансових органів, а реєстр прав як засіб правового захисту права власності сформувався під контролем судів або органів юстиції (Німеччина, Іспанія). У тих країнах, де кадастр і реєстр прав запроваджувалися в рамках реформування системи управління земельними ресурсами і просторовим плануванням, вони об’єднані (Швеція, Фінляндія) [356]. Видається, що до України цілком можливо застосувати останню модель [344; 341].

Багато країн світу йде по шляху об’єднання, злиття в одну інформаційну систему процедур ведення земельного кадастру, картографування місцевості і забезпечення геодезичною інформацією, реєстрації прав на земельні ділянки та інші об’єкти нерухомості. Шлях інтеграції кадастрових систем, систем геопросторових даних та реєстрації прав вказаний як пріоритетний в ініціативі Міжнародної федерації геодезистів (FIG) Kadastre 2014, Керівних вказівках ECE/HBP/135 Європейської економічної комісії ООН. Реалізується навіть проект інтеграції національних систем в єдину інформаційну систему – Європейську земельно-інформаційну службу (EULIS). Активно вирішується проблема інтеграції даних вказаних систем і побудови на їх основі тривимірної системи даних, яка б враховувала просторову специфіку дії прав у вертикальній площині [401].

Отже, ми вважаємо, що у перспективі Державний реєстр речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Державний земельний кадастр необхідно вести в межах одного органу. Як відмічають дослідники, в такому разі зменшаються витрати на формування єдиної бази даних, порівняно з базами даних окремих реєстрів та знизиться вартість послуг, що надаватимуться клієнтам [27]. Фахівцями підтверджується думка про можливість поєднання

багатофункціонального кадастру та багатофункціонального реєстру в одній системі. Така система містить великий обсяг інформації та дозволяє вирішувати таке широке коло задач, що кваліфікується як нове явище – земельно-інформаційна система (ЗІС).

Якщо традиційний земельний кадастр це кадастр статики, фіксації того, що вже існує і сформовано, то містобудівний кадастр – це кадастр динаміки, розвитку. У містобудівному кадастрі повинні відображатися перспективні плани розвитку конкретного населеного пункту, основні функціональні та територіальні вектори його планування та забудови [239, с. 97]. Інституційну полісуб'єктність щодо ведення містобудівного кадастру пропонує Д. В. Бусуйок, яка вважає доцільним запровадити змішаний кадастр у частині суб'єктів ведення містобудівного кадастру: органи місцевого самоврядування – у межах населених пунктів, а органи виконавчої влади – за межами населених пунктів [88, с. 257]. На нашу думку, існує потреба не в подальшій диференціації суб'єктів ведення містобудівного кадастру, а в перегляді взагалі доцільності його існування. Опираючись на теоретико-практичний аналіз практики його ведення, ми вважаємо, що немає жодної потреби у функціонуванні в Україні окремого містобудівного кадастру. На щільно забудованих чи запланованих до забудови територіях база даних земельного кадастру може містити, за потреби, додаткові відомості та інформаційні шари. У будь-якому разі, на наш погляд, паралельне ведення земельного та містобудівного кадастрів недоречне.

3) Техніко-юридична особливість, що полягає у двовимірності земельно-кадастрової реєстрації[55]. Ця особливість має суттєвий впив на формування земельних ділянок, а значить – і на здійснення прав на них. Як було встановлено вище, здебільшого формування земельних ділянок є технічним процесом визначення та фіксації меж, площі і розташування таких ділянок за допомогою спеціальних засобів. Площа, межі та розташування є найважливішими ознаками земельної ділянки як об'єкта будь-яких правовідносин, адже саме так одна

[55] Ріпенко А.І. Правові передумови запровадження тривимірного кадастру в Україні. *Механізми управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки:* матеріали круглого столу (Харків, 23–24 червня 2010 року) / [Відп. За вип. А.Я. Сохнич]. Харків, 2010. С.156-159.

земельна ділянка (частина землі) відрізняється від іншої. Оскільки від встановлення меж земельної ділянки залежить процес її формування, виникає питання розуміння цих меж. У доктрині та законодавстві можна виділити два підходи до розуміння меж земельної ділянки:

а) *лінійний підхід* відображений у ст. 1 ЗУ «Про державний контроль за використанням і охороною земель», де межа земельної ділянки – це умовна замкнена ламана лінія, що розмежовує земельні ділянки. Схоже поняття надається в наказі Держкомзему України від 18.05.2010 року № 376 «Про затвердження Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками», згідно з яким «межа земельної ділянки – сукупність ліній, що утворюють замкнений контур і розмежовують земельні ділянки». Лінійний підхід часто спостерігається і наукових працях [83; 690];

2) *площинний підхід* зустрічається, наприклад, у землевпорядній літературі, де під межею розуміють прямовисну площину, яка проходить через розмежувальні знаки двох суміжних ділянок і яка визначає однорідне правове поле для реалізації прав і обов'язків власника чи користувача цієї ділянки.

Незалежно від обраного підходу, слід відзначити, що межа земельної ділянки може фактично не лише розмежовувати земельні ділянки у вузькому, землевпорядному розумінні, а й відмежовувати певну ділянку від «масиву» земель лише із приблизно визначеними межами. Встановлення меж земельної ділянки забезпечується проведенням комплексу польових і камеральних робіт кадастрових зйомок, у процесі яких вимірюються лінійні і кутові розміри меж, проводиться їх погодження із суміжниками, обчислення координат межових точок, складання проекту зовнішніх меж земельної ділянки та перенесення їх в натуру. Межа земельної ділянки чітко фіксується на місцевості, у кадастрі та у документах, сформованих на його основі. Система координат встановлених меж забезпечує просторову визначеність земельної ділянки і дозволяє розпізнавати її серед інших.

З моменту внесення відомостей до Державного земельного кадастру та присвоєння кадастрового номеру земельні ділянки вважаються сформованими, тобто певна частина «землі» чи «території» стає земельною ділянкою. Межі ділянки виносяться в натуру (на місцевість) ще до її державної реєстрації, на підставі землевпорядної документації, що стала підставою для формування земельної ділянки. У такий шлях, за задумом законодавця, забезпечується точність в установленні меж та зв'язок між «фактичною дійсністю» та «картою дійсності» (кадастром, плановими матеріалами). Встановлення меж само по собі є «індиферентною» процедурою технічного характеру, як, по суті, і ведення кадастру в цілому. Однак, враховуючи достатньо жорстке нормативно-правове регулювання цих питань [218; 566; 586], неможливість вчинення юридично значущих дій щодо земельної ділянки до встановлення та закріплення в натурі її меж, наявність повноважень органів влади щодо «прийняття» чи «не прийняття» результатів таких робіт, вважаємо, що їх також варто розглядати як публічно-правовий аспект формування земельних ділянок для їх подальшого використання, зокрема для містобудівних потреб [505]. Нормативно-правове регулювання цих відносин насичене імперативними приписами та характеризується досить жорсткими вимогами. Однак, виходячи із практичних потреб, ми вважаємо, що для формування земельної ділянки як об’єкту цивільних правовідносин іноді достатньо менш точних засобів індивідуалізації.

Наведемо приклад. Відповідно до ст. 24 ЗУ «Про державний земельний кадастр» підставою для відмови в реєстрації ділянки є знаходження в межах земельної ділянки, яку передбачається зареєструвати, іншої земельної ділянки або її частини. Це так звані «накладки» та «перетини меж» земельних ділянок. По теперішній час велику кількість земельних ділянок не внесено до земельного кадастру, адже при їх формуванні часто виникають «накладки», внаслідок чого кадастрові реєстратори відмовляють у проведенні реєстраційних дій. Нескінченна кількість відмов може бути надана при прийнятті результатів обміну робіт (файл формату XML) за різних формальних причин, що в кінцевому випадку впливає не лише на права замовника, а й може зачіпати інтереси територіальних громад та

держави, які не отримують плату за землю. Можна навести безліч інших прикладів.

Поява таких технічних проблем знаходить своє банальне пояснення у зазначеній техніко-юридичній особливості сучасної земельно-кадастрової реєстрації – її двовимірності. Це означає, що у базі кадастру відображаються проекції ділянок зі своєю «аналітичною» площею, що не відповідає їх «фізичній» (фактичній) площі. Остання обраховується з урахуванням нахилів, рельєфу тощо. Окремою проблемою є похибки та помилки під час проведення земельно-кадастрових робіт, що потребує свого вирішення та також викривлює картину дійсності. Треба вказати, що в сучасних реаліях вибіркового заповнення бази кадастру інакше бути не може, адже комплексні суцільні зйомки території країни чи окремих одиниць з використанням сучасного обладнання майже не проводяться, незважаючи на наявність необхідного регулювання та тим більш, відповідних технічних можливостей. Як вказують геодезисти, комплексна зйомка може проводитись топографічно (картометрично) відносно великих територій, після чого відстані можуть при потребі уточнюватися геодезичними методами [715]. Такий підхід дозволить досягти необхідної точності при набагато менших витратах, ніж при кадастровій зйомці окремих ділянок [703].

Ураховуючи вказану техніко-юридичну особливість та її практичні наслідки, можемо спрогнозувати два принципово різні вектори подальшого розвитку і удосконалення правового забезпечення вітчизняної земельно-кадастрової системи: 1) *консервативний вектор*, що полягатиме у збереженні імперативності вимог для подальшого підвищення точності земельного кадастру, прагнення до його 100%-ої наповненості; 2) *ліберальний вектор*, суть якого складатиме послаблення жорстких вимог до точності кадастрового обліку земель, відмова від державної реєстрації земельних ділянок як обов’язкового заходу взагалі чи залишення реєстрації виключно на розсуд сторін правочину, можливо, у повідомному порядку. При цьому, міліметрова точність відображення меж ділянки не матиме значення.

У нас є обґрунтовані сумніви щодо можливості втілення консервативного

шляху розвитку у найближчому майбутньому, а також щодо доцільності такого прагнення. Розвиток існуючої земельно-кадастрової системи у її сучасному вигляді, за допомогою тих юридичних засобів, що використовуються нині, є непродуктивним шляхом. Ми переконані, що земельний кадастр не треба сприймати як певний фетиш, «річ у собі». Його роль функціональна – він має обслуговувати реальні потреби суспільства на тому чи іншому етапі його розвитку. Натомість, сьогодні, прикриваючись потребою захисту прав суб'єктів у надмірній точності відображення даних про земельні ділянки у кадастровій базі, навпаки порушуються (обмежуються) права таких суб'єктів, створюються перепони до внесення відомостей про формування ділянок та внесення даних про них до земельного кадастру. На наш погляд, негативний ефект від потенційних корупційних ризиків та звичайної некомпетентності може перекреслити весь позитив від високої точності відображення земельних ділянок у кадастрі. При цьому не слід забувати про те, що частина земельних ділянок, відомості про які вже зареєстровано, відображені у кадастровій базі із помилками. Крім того, в силу низки причин об'єктивного характеру певних викривлень у кадастровому відображенні земельних ділянок уникнути неможливо. Аналізуючи вказані практичні проблеми, П. Ф. Кулинич дійшов цікавого висновку: у правових нормах щодо заповнення земельного кадастру відомостями про земельні ділянки в Україні наявний дисбаланс між правом можливостей та можливостями права, за якого закон покликаний гарантувати права на земельні ділянки, зареєстровані у кадастрі, а можливості для такого гарантування відсутні. У такому випадку виправлення ситуації має здійснюватися за допомогою певної «девальвації» правових гарантій власникам і користувачам земельних ділянок, які надаються ЗУ «Про Державний земельний кадастр» до рівня, коли можливості права у сфері кадастрового обліку земель будуть збалансовані з правом можливостей, що склалися у сфері земельно-кадастрових відносин [343, с. 28].

Обмеженість сучасної земельно-кадастрової системи рельєфно проглядається також у тому, що вона не в змозі відповідати потребам сучасного та перспективного містобудування. Ми живемо у тривимірному світі. При

«сплощенні» землі не можна уникнути викривлень. Тому максимальну адекватність відображення територій можна забезпечити обліком земельних ділянок за допомогою сучасних ГІС-систем на тривимірних моделях.

Сучасне містобудівне освоєння територій передбачає перетворення оточуючого тривимірного середовища. Містобудівельнику та архітектору треба зберігати компактність міст, адже інакше неминуче виникне транспортна та комунікаційна проблема, підвищувати щільність забудови та різних рівнях за рахунок освоєння просторів під земною поверхнею, зведення висотних будівель та споруд у різних рівнях тощо. Вказані тенденції мають як позитивні, так і негативні наслідки. Як вказує О. Дорош, прагнення підвищити компактність забудови шляхом ущільнення, збільшення кількості поверхів, поширення підземної корисної площі комерційного призначення є не завжди виправданим, бо від цього стає відчутним брак інсоляції, погіршуються санітарно-гігієнічні умови тощо, відбувається «загосподарювання» міської території. З іншого боку, території переважно ущільнюються комерційними об’єктами, а не соціальними, що призводить до диспропорційного розвитку міста і захаращення престижних територій [177, с. 34-35]. Тим не менш, як стверджують представники архітектурної науки, сучасна містобудівна система мегаполісу не може розвиватися без активного використання підземного простору, що прийнято позначати терміном «підземна урбаністика» [121]. Будучи просторово-територіальним резервом міста, підземний потенціал покликаний компенсувати недоліки міського життя, ущільнюючи існуючі життєво важливі функції на відносно невеликих територіях. Серед іншого це обумовлюється: зростаючою вартістю земель у найбільших містах; наявністю непридатних для забудови і деградованих земель; удосконаленням систем штучного клімату; потребою в комфортному та екологічно чистому середовищі тощо [149, с. 143-144]. Тому освоєння вертикальних просторів населених пунктів матиме позитивний економічний, а також екологічний та соціальний ефект. Однак містобудівельнику та архітектору для прийняття зваженого планувального рішення та його подальшого правомірного втілення в життя потрібна вичерпна база даних,

реалістична модель міста чи іншого об’єкта планування, як воно є. Інформація щодо прав суб’єктів на земельні ділянки, інші об’єкти нерухомості, комунікації є також надзвичайно корисною для забезпечення обґрунтованого просторового планування, не допущення перевитрат коштів місцевого та державного бюджетів, забезпечення балансу публічних та приватних інтересів. Гіпотетично, для забезпечення таких потреб запроваджується ведення містобудівних кадастрів, що також сьогодні побудовані на двовимірних програмних «двигунах», оновлення геодезичної основи населених пунктів, коригування даних у відповідних службах.

У ст. 22 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено містобудівний кадастр як державну систему зберігання і використання геопросторових даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, інформаційних ресурсів будівельних норм, державних стандартів і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні територій та будівництві, формування галузевої складової державних геоінформаційних ресурсів. Це, мабуть, одне з найбільш еклектичних визначень у містобудівному законодавстві, що зайвий раз підтверджує недоречність поміщення до законодавчих актів подібних термінів та понять. Містобудівний кадастр ведеться з урахуванням даних державного земельного кадастру на державному рівні, обласному та районному рівнях, рівні обласних центрів та міст обласного значення. Однак навіть заповнений містобудівний кадастр не надаватиме повністю адекватного відображення об’єктів у тривимірному просторі, адже фактично для ведення містобудівних кадастрів використовуються двомірні «движки» [432]. Більш того, це не є єдиною узгодженою в межах всієї країни інформаційною системою.

У зв’язку із зростаючою інтенсивністю використання підземних і надземних просторів у населених пунктах та поза їхніми межами, питання формування земельних ділянок як певного «об’єму простору» набувають неабиякої актуальності. Не втрачають гостроти проблеми одночасного використання наземних, надземних та підземних просторів різними суб’єктами для неоднакових потреб. Найбільше це відчувається у великих містах, де будуються підземні

торговельні центри, метрополітени, транспортні розв'язки, естакади, залізничні переїзди тощо[56]. Поверх цих об'єктів чи всередині можуть розташовуватись комерційні об'єкти, рекламні конструкції тощо. Тенденція до інтенсифікації пошарового використання (стратифікації) простору сьогодні є відчутною в усьому світі, адже дозволяє певним чином розширити територію держави, яка в нормальних умовах є постійною, не може бути збільшена без відповідних заходів, що мають міжнародно-правове значення. Тому необхідно розглянути принаймні перспективи формування земельних ділянок як тривимірних об'єктів містобудівної діяльності.

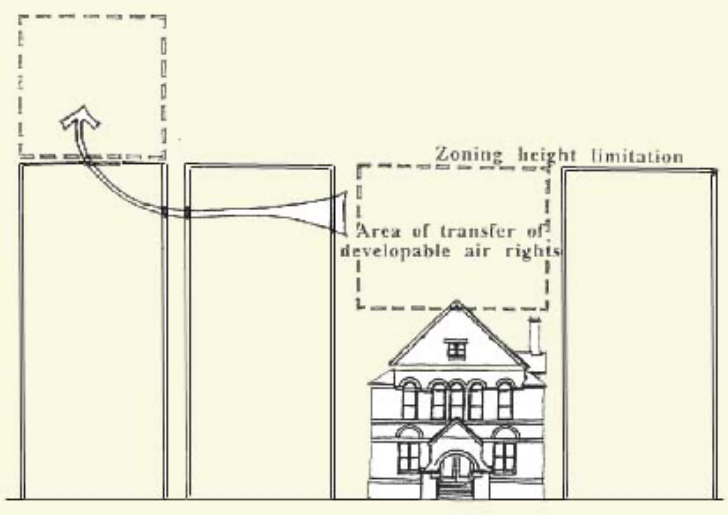
Розширення підземних просторів та впорядкування території під житловою та іншої забудовою сьогодні є пріоритетним у розвитку столиці та інших великих українських міст. Зокрема, в Києві розширюються обсяги підземної урбаністики переважно на транспортних площах, де зосереджені об'єкти масового тяжіння міського та приміського населення (оптові та інші ринки, супермаркети, розважальні центри тощо) і відсутні території для відкритих автостоянок[57]. Дійсно, у центральних частинах практично всіх великих міст зазвичай зустрічаються підземні транспортні системи (метро, підземні шляхи, тунелі, комунікації), підземні магазини та інші комерційні об'єкти. Торговельні та торговельно-розважальні центри розташовуються на декількох підземних рівнях. Незважаючи на фактичне існування таких об'єктів, доктрина і законодавство ці складні питання обходять. Проблемні питання тривимірного обліку земель залишаються малодослідженими у вітчизняній науці, а в зарубіжних країнах вони знаходять неоднакове вирішення [629], незважаючи на те, що тривимірні кадастрові системи поступово входять у практику окремих країн. Дотепер більшість світових кадастрів мають справу із землею лише, як площиною та обліковують її у двох вимірах [468]. У документах ООН відмічається, що визначення земельної ділянки різниться залежно від законодавства, однак для

[56] Ми рідко чуємо про проблеми, які виникають у зв'язку з цим, адже ці споруди будуються публічними суб'єктами. Проте, може бути інакше. Див. Закон «Про концесії на будівництво автомобільних доріг», ст.ст. Закону «Про автомобільний транспорт». Проте уявимо ситуацію: приватна дорога перетинає на верхньому рівні публічну дорогу: як оформити права на відповідну земельну ділянку? [589; 548].

[57] Тут і далі використовувались матеріали офіційного Інтернет – сайту Київської міської ради [475].

практичних потреб його доречно розглядати як замкнений багатокутник на поверхні Землі, що перебуває в «унікальному володінні» та характеризується однорідними правами власності [631].

У цілому питанням утворення «3D-кадастрів» поступово присвячується все більше уваги у теоретичних розробках західних науковців. У США припускається, що земля (нерухома власність) може розглядатись окремо від «поверхні» та бути предметом «горизонтального поділу». Отже, права щодо землі можуть бути «стратифіковані» та належати різним власникам. У результаті кожен власник отримує різну частину («кубічний простір») під чи над поверхнею [629]. «Стратифікація землі» частіше за все пов'язується з орендою, тимчасовим користуванням (leasehold), ніж із приватною власністю на нерухомість. У певних випадках йдеться про так званий «flying freehold». Це ситуація, коли одна частина власності існує над чи під іншою, сусідньою одиницею власності. У США, де зонування територій набуло особливого поширення, розглядаються навіть випадки продажу так званих «air rights» чи «development rights», коли власник малоповерхової будівлі, розташованої у зоні багатоповерхової забудови, відчужує своє право на освоєння цієї «різниці простору» (мал. 1) [809]. Подібний феномен також відомий Великобританії: у цій країні «flying freehold» фактично позначає частину власності (freehold), що побудована над часткою чиєї-небудь власності (балкон над балконом іншого власника) або над територіями загального користування та не формує частину «наземної власності». Утім, правове регулювання такого різновиду відносин власності не визначається як задовільне та є дотепер певною аномалією навіть у цій правовій системі.



Моделі «3D-кадастрів» в тій чи іншій мірі запроваджені чи принаймні започатковані у Швеції та Норвегії. Пілотні проекти працюють в Ізраїлі та Нідерландах, активно досліджуються в Македонії [801]. Так, у Норвегії «3D-ділянки» з верхніми та нижніми межами мають назву «construction parcels», що можуть бути визначені над та під поверхнею, зокрема для розміщення конструкцій на поверхні морських чи інших водних об’єктів [797]. Можливість використання підземних та надземних просторів пов’язується із безпосереднім розміщенням у цих просторах визначених об’єктів чи узгодженою з органами влади можливістю їх розміщення, за наявності проектних та дозвільних документів. Тому можливість використання таких площ в Норвегії пов’язується виключно з отриманням «будівельного дозволу» («building permit») щодо спорудження конкретного підземного чи надземного об’єкту. Отже, «3D-ділянка» не може бути сформована безвідносно до конкретної будівлі чи споруди. У такий спосіб виключається можливість зареєструвати об’єм повітря чи гори лише задля підтвердження своєї власності та резервування цих площ для майбутнього використання чи продажу.

Один з основних принципів норвезького земельного права полягає в тому, що власність на об’єкти нерухомості визначена межами поверхні та простягається вертикально вниз та вверх до тих пір, поки існує економічний інтерес власника такої поверхні [793]. Те, що простягається нижче рівня економічного інтересу власника поверхні, вважається «нічийною землею» та може, за певних обставин, бути використаним. Практика у Норвегії пішла шляхом реєстрації об’ємів

підземного простору як окремої власності в кадастрі. Як приклад, можна навести спорудження великого майданчику для гри в хокей для Олімпійських ігор у Ліліхамері 1994 у внутрішній частині гори. В інших випадках подібна практика була поширена при легалізації конструкцій, розташованих над землею як окремої нерухомої власності [629].

Слід підкреслити, що відображення у матеріалах і документах кадастрів порожнього простору в цілому не є характерним для зарубіжних країн. Дослідники відмічають, що кадастр, який ведеться в різних державах Європи, має одну спільну рису: реєстрацію нерухомого майна як певного фізичного об'єкту та прав, до нього приписаних [378]. Як бачимо, в окремих зарубіжних країнах запроваджено можливість реєстрації власності у тривимірному просторі. Утім, законодавство цих країн поки що не здатне вирішити питання функціонування повноцінного «3D-кадастру».

З технічної точки зору, відмежування вертикально розташованих ділянок та об’єктів («spatial parcels», «spatial sub parcels») потребує достатньо чіткого опису та відображення їх вертикальних та горизонтальних меж. Хоча слід визнати, що відображення об’єктів нерухомості у тривимірному вигляді технічно не є принципово новим питанням. Як приклад, можна навести відображення у технічних паспортах поверхових планів багатоквартирних житлових будинків, що дає уявлення про вертикальну «стратифікацію» простору на різних поверхах (площинах) такої будівлі.

Незважаючи на те, що тривимірна реєстрація земельних ділянок ще не набула статусу реалій сьогодення, у літературі вже обговорюються проблемні питання запровадження «4D кадастру» [248]. Йдеться про доповнення кадастрової інформації темпоральною складовою, тобто відомостями щодо зміни облікових об’єктів у часі. Тут теж нема нічого принципово нового, адже за даними архівної справи чи історії операцій у базі кадастру неважко відстежити «історію» певного об’єкта нерухомості, у тому числі його поділу, виділення часток, зміни тощо. Таким випадком є поділ земельної ділянки, коли можливо відстежити «батьківську ділянку», поділену на дві чи більше земельних ділянки, або ж

аналогічним чином відстежити об’єднання земельних ділянок. Відображення у кадастрі фізичної чи прогнозованої зміни об’єктів у часі може стати корисним при позначенні меж природних об’єктів (узбережжя, річок та ін.), які змінюються протягом певного періоду часу.

Повертаючись до українських проблем функціонування земельного кадастру, варто зазначити, що чинне земельне законодавство не передбачає будь-яких різновидів ведення кадастрового обліку земельних ділянок у тривимірному просторі та відображення їх «вертикальних меж», хоча сучасні технології дозволяють утворити такі кадастри. На жаль, ці проблеми не вирішені у ЗУ «Про Державний земельний кадастр» [557]. Зрозуміло, що містобудівні кадастри на базі земельного кадастру теж не стануть тривимірними. Запровадження тривимірної реєстрації в Україні слід пов’язувати з інтеграцією системи землевпорядного та містобудівного кадастрів, планування і проектування, а також уніфікацією правових режимів «земельної» та «неземельної» нерухомості [240]. Вважаємо, що до моменту введення повної системи «3D кадастру», можна запровадити реєстрацію хоча б окремих «3D ситуацій», коли така потреба справді існує [633].

Отже, проблеми запровадження тривимірного обліку земель в Україні можна умовно поділити на юридичні, технічні та фінансові. Умовність такої диференціації полягає у взаємообумовленості цих проблем та їх тісному взаємозв’язку. Чи не найбільш складною проблемою є консервативність нормативно-правової бази, високий ступінь імперативності її вимог, що у своїй сукупності призводять до неадекватних ситуацій, коли ведення кадастру із обслуговуючої функції перетворюється на самоціль. Консервативний характер законодавчого забезпечення проявляється також у відсутності жодних техніко-юридичних умов для запровадження тривимірної реєстрації земельних ділянок.

Проблеми технічного характеру переважно зводяться до застосування конкретних програмних продуктів із застосуванням ГІС-технологій та інших сучасних технологій, які є досить дорогими, тому в сучасних умовах очікувати їх швидкого запровадження не доводиться. Фінансові перепони відчуваються також під час ведення традиційної двовимірної реєстрації. На жаль, в Україні до

теперішнього часу у повному обсязі не заповнено базу даних Державного земельного кадастру та, відповідно, містобудівних кадастрів. Наприклад, зелені зони та інші об'єкти благоустрою населених пунктів, території загального користування та інші об'єкти державної та комунальної власності зазвичай у кадастрі не обліковуються, оскільки ціна польових геодезичних робіт є надмірно високою.

При запровадженні нових моделей кадастрового обліку можуть виникнути й інші складнощі, пов'язані із використанням земель для містобудівних потреб. Цікаво, але в Україні проблема «будівництва на воді» жодним чином не вирішена. Більш того, поза правовим полем опинились навіть «плавучі ресторани» на березі Дніпра в Києві та в інших населених пунктах, не кажучи про споруди для видобування корисних копалин у внутрішніх водах, територіальному морі, створення «штучних островів» та територій. Ці та інші практичні проблеми демонструють стійкі дефекти в правовому регулюванні формування земельних ділянок, зокрема і для містобудівних потреб.

В ідеалі оперативність процедур введення відомостей про ділянки до кадастру варто наблизити до виготовлення технічних паспортів на будівлі та споруди. Цього й сьогодні можна досягти багатьма юридичними та технічними засобами: забезпечення вільного доступу землевпорядників до координат, точок та кутів повороту усіх ділянок, повного доступу до бази даних кадастру, послаблення вимог до використання картографічних знімань, аерофотозйомок за рахунок «лібералізації» кадастру та усунення жорстких вимог щодо неприпустимості кадастрових накладок тощо. Детальний розгляд кожного з цих питань, їх сильних та слабких сторін, виходить за межі предмету нашого дослідження. Проте для реалізації відповідних заходів потрібна управлінська та політична воля. Такі заходи в сучасних умовах можуть виступити суттєвим ринковим каталізатором.

Підводячи проміжні підсумки здійсненого дослідження, можна зазначити, що проблематика формування земельних ділянок для потреб містобудування розглядається нами у контексті виділення трьох особливостей цієї юридичної

конструкції: концептуально-правової, інституційно-правової та техніко-юридичної. Вирішення існуючих проблем у сфері формування земельних ділянок для їх використання у містобудуванні ми бачимо у напрямі законодавчого втілення концептуальних ідей лібералізації та інтеграції. *Лібералізація* має лягти в основу законодавчої моделі формування земельних ділянок, у результаті чого реєстрація земельних ділянок за загальним правилом має стати добровільною. Паралельно із цим має бути лібералізована сама процедура ведення кадастрової реєстрації земельних ділянок, що надасть змогу уникнути поширеної проблеми блокування можливості зареєструвати земельну ділянку через формальні причини. Перспективний вектор удосконалення законодавства у цій сфері – запровадження тривимірної кадастрової реєстрації – має поступово реалізовуватися шляхом передбачення технічних та правових умов реєстрації окремих об'єктів у 3D-форматі за бажанням заінтересованих осіб або у передбачених законом випадках. *Інтеграція* має стати напрямом подальшого розвитку трьох кадастрово-реєстраційних систем: земельного кадастру, містобудівного кадастру та системи реєстрації прав на нерухоме майно. При цьому, спираючись на досвід реформ органів влади в Україні, ми не віримо у позитивний ефект «технічного» інституційного об'єднання, адже існує потреба у комплексному удосконаленні інституційного забезпечення інтегрованих кадастрово-реєстраційних систем на новій концептуальній основі.

2.3. Правове забезпечення просторового планування та зонування як передумови використання земель для містобудівних потреб

Як вже зазначалося у попередніх підрозділах, сучасні доктрина та законодавство приділяють все більше уваги правовим питанням планування використання та охорони земель в Україні. У рамках нашого дослідження планування розглядається як важливий спеціально-правовий фактор формування

інтегрованого правового режиму земель для містобудівних потреб. З цих позицій планування вимагає детального вивчення та наукового аналізу. У вітчизняній науковій літературі немає єдності думок щодо використання певного універсального терміну, тому зустрічаються різні його варіанти із різними змістовними відтінками:

1) *Планування земель* – такий підхід сповідує О. І. Ущаповська, яка пропонує розробити і прийняти закон «Про планування земель», що 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 [732];

2) *Територіальне планування* – цей термін використовується здебільшого у порівняльно-правових дослідженнях під час аналізу зарубіжного законодавства, для якого він характерний [86]. Охоплює не лише планування використання земель, але й відображає комплексний територіальний підхід до планування, з урахуванням усіх складових територій (природних та антропогенних);

3) *Просторове планування* – теж використовується у зарубіжній нормотворчій практиці, з'являється і у вітчизняній земельно-правовій доктрині [337]. За визначенням М. Федорченка, українське просторове планування – це регламентоване законодавством України планування територій, здійснюване в контексті масштабної містобудівної діяльності із дотриманням правового режиму земель, атмосферного повітря, вод, надр, флори і фауни, визначеного відповідними актами законодавства України [735]. Якщо виходити з широкого просторового розуміння території, то можна у певній мірі ототожнювати ці підходи. При цьому відносно містобудування, на наш погляд, більш вдалим є застосування терміну «просторове планування», оскільки воно окрім іншого відображає перспективне запровадження методології «стратифікації простору» у населених пунктах[58].

[58] Ripenko A. Urban and land planning legislative reform. *Право і громадянське суспільство*. № 3. 2013. С.88-91.

Земельне законодавство України використовує поняття «планування використання земель», зокрема таку назву має гл. 30 ЗК України. Аналіз змісту цієї глави демонструє кілька особливостей: а) відсутність безпосереднього визначення та регулювання планування використання земель; б) хоча в назву винесено лише використання земель, у нормах цієї глави фактично йдеться про планування «використання та охорони земель»; в) плануванням охоплюються такі складові як програмування, районування і зонування; г) кожна зі статей цієї глави має ту чи іншу ступінь бланкетності, тобто вказує на необхідність прийняття додаткового нормативного акту для спеціальної регламентації цих питань; ґ) декларативність нормативно-правового регулювання (за винятком планування використання земель у межах населених пунктів [88]). Натомість ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» надається широке визначення комплексного поняття «планування і забудова територій», яке за своїм змістом можна ідентифікувати як комплексне просторове планування.

Вивчення доробку вітчизняних вчених із правових питань планування територіального розвитку вказує на те, що у доктрині ще не вироблено певного загальноприйнятого підходу до розуміння планування. Здебільшого, у своїх дослідженнях учені концентруються на окремих ознаках планування та через них надають визначення цього складного поняття. Системно підійшла до аналізу планування представниця земельно-правової науки О. І. Ущаповська, яка пропонує розглядати планування як вид соціальної діяльності суб'єктів публічного і приватного права у сфері використання та охорони землі, 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 [732].

Останній варіант розуміння планування набув найбільш поширеного значення у сучасній науці, яка перш за все виділяє *управлінську природу планування.*Така позиція простежується у дослідженнях Д. В. Бусуйок, яка послідовно відносить прогнозування, програмування та планування використання

земель до управлінських функцій органів виконавчої влади у сфері використання та охорони земель [88; 86], тобто розглядає планування перш за все як функцію державного управління.

У низці актуальних наукових досліджень планування використання та охорони земель вивчається з іншого управлінського ракурсу, а саме: розглядається як важлива складова децентралізаційної реформи. Це обумовлюється тим, що основна суть децентралізаційних процесів в Україні полягає у переданні деяких управлінських функцій від органів державної влади до органів місцевого самоврядування з метою більш оперативного їх виконання із врахуванням місцевих особливостей та інтересів громади. Планування використання земель, зокрема у містобудівному напрямі, можна визнати одним із найбільш важливих чинників, що спрямовують розвиток територій, населених пунктів, визначають якість життя населення, охорону навколишнього природного середовища тощо. У зв’язку з цим деякі вітчизняні науковці наполягають на необхідності розширення земельних повноважень рад територіальних громад у результаті надання органу місцевого самоврядування територіальної громади – раді територіальної громади – повноважень щодо здійснення планування використання та охорони всіх земель громади, включаючи й землі державної та приватної власності [342]. Н. О. Кузьменко пропонує «розсунути» межі таких повноважень, а саме: надати повноваження органам місцевого самоврядування приймати рішення у сфері планування використання земель та благоустрою територій щодо земель, які знаходяться за межами населених пунктів [333]. Досить ґрунтовно до дослідження цієї проблематики підійшов А. П. Кулинич, який вважає просторове планування функцією самоврядування міської об’єднаної територіальної громади та пропонує під нею розуміти сукупність заснованих на нормах права дій органів самоврядування громади, а в деяких випадках і самої громади щодо організації всього підпорядкованого їй простору та його окремих частин з метою забезпечення збалансованого розвитку земельних та інших природних ресурсів і визначення на цій основі територій для розселення, місць застосування праці, відпочинку і оздоровлення, інженерно-транспортної

інфраструктури, інших об'єктів життєдіяльності населення громади шляхом розроблення, затвердження та реалізації документації з просторового планування міської ОТГ [336].

Можна виділити ще один науково-методологічний підхід до вивчення планування використання земель, а саме: *планування як альтернатива категорізації.* Саме на таких засадах розглядав правові проблеми удосконалення земельного законодавства В. М. Правдюк. У своїх дослідженнях учений, критикуючи поділ земель на категорії за цільовим призначенням, здійснив порівняльно-правовий аналіз вітчизняного законодавства із зарубіжним, зокрема із законодавством ЄС. Як відмічає В. М. Правдюк, документи ЄС не містять жодних положень, що визначали б певну обов'язковість використання окремих земель за встановленою директивно метою подібно до земельного законодавства України [543, с. 189]. Українське законодавство успадкувало підхід до регулювання цих питань крізь призму земельного законодавства, що базується на жорсткому розподілі земель на категорії за цільовим призначенням. Територіальне планування в такому аспекті розглядалось як розробка містобудівної та землевпорядної документації з метою визначення цільового призначення земельних ділянок. Така скромна інструментальна роль не відповідає потенціалу, який закладено у концепцію комплексного просторового планування.

На відміну від України, у багатьох зарубіжних країнах територіальне (просторове) планування (spatial planning) є головним засобом управління територіями (землями). Концепція spatial planning виходить за межі власне планування в його вітчизняному, по суті, пострадянському розумінні. Так, виявлення суті такої концептуальної ідеї доцільно зазначити, що у Європейській Перспективі Просторового Планування *(European Spatial Planning Perspective),* що, однак, не має статусу обов'язкового документу, визначено три головні принципи побудови просторового планування в країнах ЄС: побудова збалансованої поліцентричної системи забудови міст і закріплення зв'язків між міською і сільською місцевістю; забезпечення паритетного доступу до інфраструктури і знань жителям у будь-якій місцевості; забезпечення захисту

природних об'єктів та історичного та культурного надбання. Як помітно, на просторове планування покладається значно більше, аніж може осягнути механічна категорізація земель за вітчизняним законодавством. Очевидно, що для забезпечення належного та збалансованого публічно-правового регулювання земельних відносин у містобудуванні принцип поділу земель на категорії має бути замінений на більш ефективний. Ця думка досить обґрунтовано доведена В. М. Правдюком [543].

На відміну від України концептуальна основа просторового планування добре опрацьована та апробована у законодавстві та на практиці багатьох європейських країн, де відповідна діяльність має назву Land Use Planning [720] та є комплексною діяльністю[59]. У публікаціях ЄЄК ООН наводиться загальне визначення просторового планування як сукупності методів, застосовуваних здебільшого публічним сектором (органами влади) з метою впливу на майбутній розподіл (співвідношення) видів діяльності у просторі [797]. Одне з найбільш ранніх визначень поняття «просторове планування» походить з European Regional/Spatial Planning Charter («Torremolinos Charter»), прийнятої у 1983 р. European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT): «Просторове планування надає географічного виразу економічній, соціальній, культурній та екологічній політиці суспільства. У той же час воно є науковою дисципліною, адміністративною технікою та політикою – міждисциплінарним і комплексним підходом, спрямованим на збалансований регіональний розвиток та фізичну організацію простору відповідно до загальної стратегії». Проте в кожній країні конкретне втілення концепції просторового планування відрізняється, і тому жодна національна система просторового планування не має свого «брата-близнюка». У ЄС політика територіального планування розглядається як важливий складник політики усієї спільноти і окремих країн. Основний документ ЄС щодо просторового розвитку ESDP (European spatial development perspective)

[59] У даній роботі терміни «просторове планування» та «територіальне планування» використовуються як синоніми. Загалом, в Україні частіше використовується термін «територіальне планування». Див. [116]. У світовій містобудівній практиці поширеним є термін «spatialplanning», що у буквальному перекладі є «просторовим плануваннням» (латинське *spatium – це простір*).Проте, як відмічають фахівці, усталений англомовний термін «spatialplanning», що традиційно перекладається українською як „просторове планування», не має абсолютно ідентичного україномовного нормативного аналогу. Див. [735].

1998 р. визначає рамки для розроблення і впровадження цієї політики [452]. Просторове планування включає планування використання землі, урбаністичне планування[60], регіональне планування, транспортне планування, екологічне планування, як його елементи, певні складові, а не окремі відомчі інструменти. Зв'язок планування з екологією можна проілюструвати цікавим прикладом з німецької практики. Так, владу було зобов'язано затвердити план, що передбачав вирощування їжі для хом'яків [381, с. 19]. У цій досить кумедній ситуації можна побачити безпосередній вплив планувальної політики на захист певних популяцій тварин, тобто екологічну спрямованість.

Проаналізувавши доктринальні та законодавчі підходи до розуміння планування, можемо дійти висновку про те, що просторове планування розглядається із *діалектичних* (планування як публічне управління), *функціонально-юрисдикційних* (планування як складова децентралізаційних процесів) та *інструментальних* (планування як альтернативна методологічна основа для регулювання земельних відносин) позицій. Кожна з цих позицій особливо рельєфно підкреслює певні характерні ознаки просторового планування як комплексного правового явища. Не маємо сумніву, що концепція комплексного просторового планування має бути покладена в основу подальшого реформування вітчизняного земельного та містобудівного законодавства.

Сучасне законодавче забезпечення планування використання земель в Україні має два характерні недоліки: змістовний та інструментальний. Основною змістовною проблемою можна вказати «подвоєння» планування територій у містобудівній документації, що розробляється згідно з ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», та у землевпорядній документації, передбаченій ЗУ «Про землеустрій», а також відповідними підзаконними та нормативно-технічними актами. У результаті законодавчого втілення такого «подвоєння» утворюються дві нормативні площини: містобудівна та землевпорядна документації, які не завжди взаємоузгоджені та системні.

[60] У літературі відзначається, що виходячи зі змісту ст. 5 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», *урбанізоване середовище* є сукупністю природних і природно-соціальних умов і процесів місць масового проживання населення в їх взаємозв'язку, що безпосередньо впливають на стан здоровя людини. Це природний комплекс населених пунктів (довкілля населених пунктів). [500].

Містобудівна документація. Відповідно до ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» містобудівне планування територій здійснюється на кількох рівнях – державному, регіональному та місцевому. Планування територій на державному рівні здійснюється шляхом розроблення відповідно до закону Генеральної схеми планування території України, схем планування окремих частин території України, а також внесення змін до них. Містобудівна документація на державному рівні підлягає експертизі та стратегічній екологічній оцінці.

Генеральна схема планування території України – містобудівна документація, що визначає концептуальні рішення планування та використання території України. Незважаючи на те, що цей документ затверджено ЗУ «Про Генеральну схему планування території України», його графічна частина не є загальнодоступною[61]. За рішенням Кабінету Міністрів України на підставі Генеральної схеми розробляються схеми планування окремих частин території України: кількох областей, узбережжя Чорного та Азовського морів, гірських територій Карпат, територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, та інших територій з підвищеним техногенним навантаженням чи ризиком виникнення надзвичайних ситуацій.

Відповідно до ст. 13 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» планування територій на регіональному рівні здійснюється шляхом розроблення *схем планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів*. Важливо, що схеми планування території АРК, областей та районів затверджуються рішенням відповідних рад за умови здійснення стратегічної екологічної оцінки відповідно до ЗУ «Про стратегічну екологічну оцінку» та отримання позитивного висновку державної експертизи, яка проводиться згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 548 «Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації».

Склад та зміст документації з містобудівного планування територій на загальнодержавному та регіональному рівні визначається у ДБН [161]. Реалізація

[61] Фактично цей документ, на жаль, не є «бізнес-паспортом» країни, як то мало б бути. Детальніше див.:[451]

схем планування території АРК, областей та районів здійснюється шляхом розроблення, затвердження і виконання відповідних програм економічного і соціального розвитку. Планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них.

Генеральний план населеного пункту визначає принципові питання розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту. Питанням розробки, визначення основних функцій генеральних планів як документації, що регламентує використання земель для містобудівних потреб, приділяється значна увага дослідників. Як вказує А. П. Шеремет, генеральний план міста чи іншого поселення є основним юридичним документом, що визначає в інтересах населення умови проживання, напрямки та межі територіального розвитку, функціональне зонування, забудову і благоустрій території, збереження історико-культурної та природної спадщини [774, с. 467-468]. В. І. Андрейцев іменує генеральний план населеного пункту земельно-містобудівним документом, який визначає принципове вирішення питань щодо розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту [10]. Генеральний план також називають найціннішим документом для оцінки земельних ділянок у межах населених пунктів як з точки зору насиченості інформацією, так і її комплексності та якості [414]. При цьому не варто ігнорувати інші об’єктивні ознаки генерального плану. Наприклад, Є. О. Іванова вказує, що генеральний план за своєю сутністю не може врахувати всі аспекти соціально-економічного значення головного й визначального ресурсу – землі. Тому навіть у містах дуже складно усвідомити вимоги земельно-правових норм щодо використання земель житлової та громадської забудови [237, с. 174]. Дійсно, через високий ступінь узагальнення генеральні плани міст позбавлені необхідної для регулювання земельних відносин адресності. Проте так було не завжди. Як відмічав Б. В. Єрофєєв, генеральний план міста (селища) визначає цільове призначення використання його земель для будівництва, благоустрою та розміщення місць

відпочинку населення [190, с. 71]. Хоча далі дослідник відмітив, що генеральні плани лише в загальній формі визначають правовий режим земель, що входять до окремих планувальних зон [190, с. 73].

В юридичній літературі все частіше вказується на необхідність трансформації розуміння місця генеральних планів населених пунктів в умовах ринкової економіки. На погляд Т. В. Афанасьєвої та Е. К. Трутнева, правовий статус цього документа має визначатись тим, що він буде адресований безпосередньо органам місцевого самоврядування у вигляді загальних рекомендацій щодо облаштування та розвитку територій в цілому та у вигляді прямих вказівок стосовно розвитку муніципальної інфраструктури. Загальні рішення генплану покликані мати головним чином рекомендаційний характер, а не силу прямої директиви для власників нерухомості [30, с. 14]. У такому разі на низовому рівні має існувати документація, що буде обов'язковою до виконання та матиме статус, наближений до «місцевого закону». Наразі існує думка, що відмова від жорсткого розуміння генерального плану як всеохоплюючої, гранично деталізованої програми на тривалий період [741] є одним з напрямків удосконалювання методів розроблення генерального плану[62]. Дійсно, в умовах ринку колишня радянська система жорсткого ієрархічного планування, на яку вказували свого часу Б. В. Єрофеєв та інші дослідники [192, с. 142], втратила свою імперативність. Наразі генеральне планування орієнтується на громадську думку, соціально-економічні, екологічні, демографічні та інші потреби суспільства, інтереси інвесторів-забудовників, приватні інтереси окремих громадян, держави та територіальної громади.

Цікаво, що в деяких країнах роль генеральних планів закріплена у конституціях. Так, у Конституції Бразилії 1988 року передбачена провідна роль генерального плану у розвитку міста [540]. У Конституції Греції вказано, що планування територій «регулюється та контролюється державою з метою забезпечення функціонування та розвитку агломерацій та створення якомога

[62] До таких напрямків також пропонується віднести, зокрема: перехід до керування містом шляхом аналітично обґрунтованих мобільних короткострокових рішень, але на основі стійкої середньострокової стратегії, яка закладається в концепції розвитку міста [192].

кращих умов життя» [422, с. 288]. Конституція Республіки Македонія 2001 року проголошує належне планування міської і сільської місцевостей з метою забезпечення сприятливого для людини навколишнього середовища [186, с. 735]. У КУ аналогічних або схожих положень немає.

На підставі генерального плану населеного пункту розробляється та затверджується інша містобудівна документація, що визначає правовий режим використання земельних ділянок житлової та громадської забудови для забудови та благоустрою, важливим видом якої є *детальний план території* (ст. 19 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності»). Цей документ уточнює положення генерального плану населеного пункту та визначає планувальну організацію і розвиток території. Згідно із законом детальні плани[63] можуть розроблятися і для територій, розташованих за межами населених пунктів, відповідно до схеми планування території району (частини території району) та/або області з метою визначення їх функціонального призначення. Розроблення детальних планів території в такому випадку здійснюється на підставі розпорядження відповідної районної державної адміністрації. Детальними планами, що складаються з графічних і текстових матеріалів, визначається, зокрема, функціональне призначення земельних ділянок. Вони розробляються для певних частин території населених пунктів або щодо всієї території малих міст, селищ та сільських поселень[64].

Ще одним різновидом містобудівної документації на місцевому рівні є *план зонування (зонінг).* ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» вперше відніс плани зонування до окремого виду містобудівної документації, адже згідно із нечинним нині ЗУ «Про планування і забудову територій» плани зонування розроблялися у складі місцевих правил забудови як їх графічна частина[65]. План зонування території населеного пункту може розроблятися у складі генерального

[63] Містобудівна документація, що визначає планувальну організацію та розвиток території. Однак дане законодавче визначення не містить жодних ознак, що відрізняє ДПТ від інших видів містодуівної документації. Більш детальні положення містяться у ст. 19 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» [603].

[64] Відповідно до ст. 17 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» для населених пунктів з чисельністю населення до 50 тисяч осіб генеральні плани можуть поєднуватися з детальними планами всієї території таких населених пунктів.

[65] На практиці дане правило не діяло: у багатьох населених пунктах розроблялась лише текстова частина правил забудови, як регуляторний акт.

плану або ж як окрема містобудівна документація (окремий документ), що містить текстову (пояснювальна записка) та графічну частини. План зонування території розробляється з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон; створення сприятливих умов для життєдіяльності людини; забезпечення захисту територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; запобігання надмірній концентрації населення і об'єктів виробництва; зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища; охорони та використання територій з особливим статусом, у тому числі ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини, а також земель сільськогосподарського призначення і лісів та підлягає стратегічній екологічній оцінці. Вказаний документ встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій населеного пункту, їх ландшафтної організації. З наведених положень вбачається виражена екологічна спрямованість зонування територій як елементу просторового планування та застосування інструментарію ландшафтного підходу до використання земель для містобудівних потреб.

На наш погляд, використання земель у межах населених пунктів має ґрунтуватись на поділі територій на однорідні за дозволеним (переважним та супутнім) використанням зони. Саме це дозволить врахувати динамічність існуючих відносин з урбаністичного використання територій та зберегти індивідуальність кожного поселення, його обличчя[66]. Зонінг визначає умови та обмеження використання територій для містобудівних потреб у межах визначених зон. Подібні роздуми проводив і радянський дослідник М. І. Краснов, який зазначав, що мета землекористування – це та діяльність, яку за законом дозволяється здійснити на наданій в користування земельній ділянці [323, с. 13]. Такі цілі можуть бути основними (їх може бути декілька) та допоміжними. Здійснення діяльності, яка є основною метою, є обов'язком землекористувача. Додаткова мета – це мета, для якої відповідно до закону може бути використана

[66]У окремих штатах США зонінгом визначається навіть колір та зовнішній вигляд інформаційних табличок на будинках, що дозволяє зберегти образ певних районів чи частин міст.

земельна ділянка, однак таке використання не є обов'язком землекористувача[67]. Отже, навіть у дослідженнях радянських часів виділялись основні та супутні види використання земель.

Землі у межах населених пунктів використовуються для різноманітних потреб. Так, земельні ділянки, призначені для забудови, можуть також використовуватись для проведення капітального, поточного ремонту, реконструкції будівель, їхньої реставрації, благоустрою, розміщення інженерно-технічних об'єктів, споруд, комунікацій (електрозабезпечення, водозабезпечення, водовідведення, телефонні мережі тощо). До використання можуть залучатись підземні та надземні простори та об'єми будівель і споруд, що можуть використовуватись неоднаково. Чинна модель поділу земель на категорії неспроможна врегулювати ці відносини, фактично залишаючи їх поза межами правового поля, що є, мабуть, найгіршим вирішенням цього питання. Наприклад, забудова територій над підземним бомбосховищем (об'єктом цивільної оборони) може бути ефективним містобудівним рішенням в умовах щільної міської забудови, проте ЗК України не дозволяє вирішити питання використання таких земельних ділянок. Так само землі оборони використовуються для різноманітних містобудівних потреб поза межами правового регулювання.

Отже, законодавством передбачено досить розгалужену систему містобудівної документації різних рівнів, що виконує планувальну функцію та впливає на формування інтегрованого правового режиму земель для містобудівних потреб.

Землевпорядна документація. Відповідно до ст. 45 ЗУ «Про землеустрій» у населених пунктах розробляються схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень. У ст. 53 цього Закону також передбачається розроблення проектів землеустрою щодо впорядкування території населеного пункту на основі затвердженого генплану населеного пункту; у ст. 46 Закону передбачається

[67] Слід нагадати, що, на нашу думку, віднесення використання земельних ділянок (як певної активної вольової поведінки) до обов'язів їх власників (користувачів) не відповідає потребам сьогодення, що особливо рельєфно відображається при використанні земель населених пунктів.

розробка проектів щодо встановлення (зміну) меж населених пунктів, що також впливає на правовий режим відповідних земель. Крім того, законодавством дотепер передбачено розробку такого гібридного документа як план земельно-господарського устрою населеного пункту [578], що розробляється у складі генпланів населених пунктів. У радянський період цими планами мали регулюватись питання використання незабудованих територій населених пунктів. Проте в наш час вони втратили свій первісний задум, як і будь-який інший зміст, перетворившись у «ще одну планувальну документацію» на межі містобудівних та землевпорядних документів.

Згідно з панівною у землевпорядній науці думкою, завдання землеустрою в межах міст та інших населених пунктів зводяться до проведення землевпорядних заходів разом з містобудівною діяльністю. Землевпорядні і містобудівні документи одного рівня повинні, на думку цих дослідників, доповнювати один одного [718]. Навряд чи фахівці-землевпорядники заперечили б доречність поєднання усієї планувальної системи «під егідою землевпорядної служби». Тим більш, що такі ідеї вже протягом тривалого часу визрівають. Навпаки розмірковують містобудівельники, що вважають містобудівну документацію пріоритетною. Тому проблема запровадження єдиного територіального планування криється не лише в об’єктивних складнощах, а у цілком суб’єктивних, детермінованих, зокрема, тривалою історією паралельного відомчого функціонування та розвитку землевпорядного та містобудівного планування. Сьогодні багато різновидів містобудівної та землевпорядної документації взагалі не розробляється, а застарілі планувальні документи не переглядаються. Причиною є не лише недостатня фінансова забезпеченість місцевих бюджетів, а й відсутність реальної потреби у багатьох видах документації. Це свідчить про те, що правове регулювання даних відносин характеризується низькою ефективністю []68. З огляду на зазначене вище, існує нагальна потреба у перегляді правових приписів щодо планування використання земель як недостатньо ефективних. Не

68 Ефективність правової норми – це її самостійна властивість, що визначається як відношення між фактично досягнутим результатом та тією соціальною метою, задля якої норма приймалась [335].

принципово, під егідою землеустрою чи містобудування буде систематизовано відповідні приписи щодо територіального планування, важливо, щоб вони були ефективними. Як землеустрій, так і містобудування є системами організації простору та інших ресурсів. Вітчизняні спеціалісти розглядають землеустрій як багатофункціональну систему, яка відображає кількісну та якісну оцінку взаємозв'язків між підсистемами та їхніми елементами і має в своїй основі головну мету: оптимальне використання та розвиток територій для прийняття управлінських рішень [93]. Широке тлумачення змісту землеустрою властиве й зарубіжним документам.

Сьогодні землевпорядники мають свій кадастр (земельний), містобудівельники лише мають побудувати (добудувати) містобудівний кадастр. Діяльність щодо створення та адміністрування кадастрів є жорстко регламентованою публічно-правовими приписами. Це відображається в тому, що землевпорядники не володіють всією необхідною інформацією від містобудівельників та навпаки. Наприклад, при містобудівному плануванні може не враховуватись якісний стан земель, наявність особливо цінних земель, ґрунтів. Одна з причин – відсутність інформації. Це зумовлено тим, що в Україні земельна власність дотепер юридично відокремлена від забудови та неземельної нерухомості [766]. Тому землі підкорені принципу подвійного планування: містобудівного та землевпорядного, що є неефективним [735]. Ця обставина має безпосереднє відношення до публічно-правового регулювання відносин щодо планування територій та використання земель для містобудівних потреб. Наприклад, в Німеччині, на відміну від України, земля і забудова становлять єдиний комплекс. Нерухомістю вважається земельна ділянка, а все інше визначається її істотними складовими частинами[69]. У цілому такий підхід був широко відомий римському праву та сприйнятий окремими європейськими державами в тому чи іншому вигляді.

На думку М. Федорченка, головними причинами, що зумовили сучасний

[69] Відмінності від складовими частинами та приналежностями були відомі ще римському праву. Вважалось, що складова частина не має самостійного фізичного існування, внаслідок чого на неї не може бути права власності, відмінного від права на всю річ. Приналежність має самостійне фізичне існування, але тяжіє у господарському відношенні до головної речі.

незадовільний стан просторового планування в Україні, є: 1) відсутність науково обґрунтованої стратегії використання території держави; 2) функція просторового планування покладена законодавством в основному на місцеве самоврядування, яке не має необхідної фінансової спроможності; 3) незавершеність земельної реформи в Україні зумовила те, що значна частина земель виключена із фіскальних відносин або включена до них у найменш ефективний спосіб; 4) просторове планування досі не отримало визнання як комплексна галузь, що включає земельне, містобудівне, природоохоронне законодавство, норми багатьох інших галузей, і як комплексна діяльність, що здійснюється на основі єдиної політики щодо використання території держави та слугує основою для складання планів соціально-економічного розвитку держави [735]. Останнє твердження потребує особливої уваги.

Розвиток законодавства з питань просторового планування – містобудівного та земельного, у результаті відсутності послідовної державної політики, відбувається нерівномірно: містобудівне законодавство не кодифіковане, а земельне існує в умовах нечіткої державної земельної політики – відсутні загальнодержавні програми використання і охорони земель, розвитку земельних відносин тощо. З цього добре видно, що функціонування об'єднаних планувальних систем, удосконалення засобів та інструментарію просторового планування є лише одним із «гвинтиків» складного механізму планування. Для забезпечення запровадження ефективного просторового планування необхідна суттєва переробка законодавчого масиву, зміна організаційних та інституційних основ землевпорядної та містобудівельної діяльності, інтеграція відповідних органів управління та їх фінансування, поєднання кадастрів тощо.

Приклади співвідношення землевпорядної та містобудівної документації у розвинутих країнах активно досліджуються вітчизняними вченими [85]. Так, у містах Німеччині існує два інструмента планування територій: це план використання земель і план забудови. Спочатку розробляється план використання земель, який визначає межі зон та їх спеціалізацію. Потім на план використання земель «накладається» план забудови, який визначає дозволені види використання

території зон. Процедура погодження цих документів складна і тривала, головні її компоненти – екологічна експертиза і громадське обговорення, але коли вже плани ухвалено, то зрозуміло усім, де і що може бути побудовано [611]. За таким «рецептом» чи за іншим, але необхідність інтеграції планувальних і зонувальних інструментів у нас сумніву не викликає, хоча й дане питання значною мірою виходить за межі правових досліджень.

Отже, головним змістовним недоліком законодавчого забезпечення планування використання земель ми назвали «подвоєння», під яким розуміємо законодавчо закріплену ситуацію, коли відносно до однієї території розробляється різна документація, функції якої перетинаються. Потреба у такому подвоєнні відпаде, коли на законодавчому рівні буде скасовано принцип поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням. Тому варто відмовитись від нашарування планувальної документації та збільшення її видів, й стати на шлях поступового переходу до запровадження єдиного просторового планування. Вказані комплексні заходи мають поєднуватись із об'єднанням відповідних кадастрів та органів управління земельними ресурсами та містобудівним розвитком.

Нагадаємо, що сучасне земельне законодавство розуміє під плануванням перш за все програмування, районування та зонування (гл. 30 ЗК України). Ці складові планування потребують окремого розгляду.

Програмування – це розроблення комплексних програм для вирішення актуальних проблем раціонального використання й охорони земель [88, с. 173]. У ст. ст. 177 – 178 ЗК України закріплено загальні засади розробки програм використання та охорони земель. Зокрема, встановлено, що загальнодержавні програми використання та охорони земель розробляються з метою забезпечення потреб населення і галузей економіки у землі та її раціонального використання і охорони. Як зазначає Т. О. Коваленко, в Україні розроблені та законодавчо затверджені лише державні програми в певних сферах земельних відносин [287, с. 270]. Програмування дещо відрізняється від районування та зонування як найбільш поширених правових інструментів планування використання земель.

Програмування представляє собою встановлення певних алгоритмів дій, переліку заходів, цілей та завдань; у той час як районування та зонування полягають у поділі земель – у першому випадку за їх об'єктивними ознаками; у другому – зі встановленням певних елементів правового режиму.

Під *районуванням* розуміється виявлення в складному та багатогранному природному середовищі на основі сукупності теоретичних положень і методичних прийомів системи територіальних елементів, що характеризуються певними загальними ознаками, обмеження їх від територій, які не мають цих ознак, систематика, картографування і опис [245]. Специфічним різновидом планування територій є природно-сільськогосподарське, еколого-економічне, протиерозійне та інші види районування земель. Ці різновиди районування не визначають безпосередньо права та обов'язки суб'єктів та фактично відіграють роль наукової документації, інформаційної основи для прийняття рішень у галузі ведення державного земельного кадастру, планування територій, оцінки земель тощо. Районування земель, розташованих за межами населених пунктів, регулюється ст. 179 ЗК України, ЗУ «Про охорону земель», постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 року № 681 «Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування земель». Районування застосовується за межами населених пунктів та прилеглих територій та є докорінно відмінним від зонування територій населених пунктів. Якщо районування *констатує певні природні особливості* територій, то зонування *встановлює юридичні особливості* певних визначених територій[70].

У зв'язку з тим, що *зонування* є результатом цілеспрямованих дій уповноважених публічних органів влади та формує важливі складові правового режиму земель для містобудівних потреб, на його дослідженні ми зупинимося більш детально. У світовій практиці зонування територій визнається найпотужнішим інструментом просторового планування. Уперше «зонінг» було введено в Лос-Анджелесі в 1909 році, а законодавчого статусу зонування

[70] Ріпенко А.І. Пащенко О.М. Земельне право України: навч. посібн. Київ: ВД «Дакор», 2016. 236 с.

територій отримало в Нью-Йорку, у 1916 році[71]. Уже в 1924 році були підготовлені певні законодавчі стандарти для штатів і місцевих громад (The Standard State Zoning Enabling Act). На теперішній час у США зонування запроваджено майже у 98% всіх міст[72], які досягли кількості жителів понад 10 тис. осіб (найвідомішим виключенням є м. Хьюстон, де нема зонування[73]). Як вказують дослідники, система зонування США ґрунтувалася на концепціях зонування Німеччини, хоча зараз практика США наразі абсолютно відрізняється від «оригінальної». Набутий досвід зонування земель в США, Німеччині, Франції, Швеції та інших країнах переконливо свідчить про відкритість усіх дозвільних процедур та прогнозованість їх результатів, максимальну можливість врахування громадської думки, виключення корупційних явищ. Зваженість остаточних рішень, що забезпечуються цим управлінським механізмом, цілком виправдовують витрати на нього. У сучасному європейському розумінні «зонінг» є елементом просторового планування, але, на відміну від «стратегічних планів», розглядається як контроль над використанням земель шляхом дозволу їх забудови у визначених територіях чи зонах. Просторове планування у формі зонування територій впливає на вартість земель, підвищуючи інвестиційну привабливість, або ж навпаки. Загалом, гнучкість зонування, відкритість та транспарентність відповідних процедур та просторового планування сьогодні вважається неодмінною цінністю країн ЄС. При цьому у країнах ЄС та світу зонування впроваджується та контролюється неоднаково[74]. Найчастіше, набуваючи статусу «місцевого закону», вони врегульовують переважну більшість проблем, актуальних для інвестора, зокрема, уніфікують правила використання землі та нерухомості, чітко визначають види можливого використання земельної ділянки, умови забудови. Додатковою перевагою місцевих правил забудови є їх

[71] Слід зазначити, що зазначений акт ще не був повноцінним планувальним документом, оскільки він не передбачав прогнозного зонування щодо розвитку території міста на майбутнє, а лише констатував зони розвитку міста в його тогочасних кордонах.

[72] Як відзначає Правдюк, в США протягом десятиліть свого розвитку сформувалось чотири основних системи зонування та планування: *Евклідове зонування, «Ефективне» зонування, Спонукальне зонування та Зонування за формою* [543].

[73] Детальніше див. [803].

[74] Так, наприклад, у ФРН та США (а також у Франції та Швеції та інших країнах) контроль за виконанням правил забудови покладено на органи внутрішніх справ. Управління їх виконанням проводиться за допомогою дозвільної документації та економічних санкцій за порушення див. [796; 799;795].

оформлення в зрозумілій для будь-якого користувача формі, що сприяє прозорості прийняття рішень з боку органів місцевого самоврядування [489].

Чинним законодавством України теж використовується поняття зонування, однак йому притаманні деякі особливості. Зокрема, передбачено різні види зонування земель: екологічне, економічне, історико-культурне, кадастрове, містобудівне, протиерозійне. Відповідно до ст. 197 ЗК України передбачається «кадастрове зонування», яке на відміну від поняття «зонування земель», передбаченого ст. 180 ЗК України, не встановлює прав та обов'язків, а лише фіксує існуючий правовий режим та є технічним засобом обліку земель [241]. З огляду на предмет нашого дослідження, нас цікавить правове регулювання зонування земель у межах населених пунктів.

Крім цього важливо розмежовувати територіальне та правове зонування. Територіальне зонування – діяльність відповідних органів у сфері планування містобудівної діяльності з комплексного регулювання створення і використання об'єктів нерухомості та використання земельних ділянок шляхом поділу територій населених пунктів на відповідні зони. Правове зонування – діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розробки і реалізації правил забудови територій міських та сільських поселень, інших муніципальних утворень [327, с. 320].

Проблемні питання правового забезпечення планування територій шляхом їх зонування останнім часом все частіше привертають увагу дослідників, закономірним наслідком чого стала поява великої кількості авторських визначень зонування земель. Наприклад, М. В. Шульга вважає зонуванням земель їх розподіл на земельні ділянки (масиви) з різним цільовим призначенням і правовим режимом використання [780]. За визначенням І. В. Ігнатенко, 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 [245, с. 227]. На думку Є. О. Іванової, зонування територій, що здійснюється при містобудівній

діяльності та встановлює дозволене використання земельних ділянок, слід розглядати як процес та результат виділення частин території міста з визначеними видами та обмеженнями їх використання, функціональним призначенням, параметрами використання та зміни земельних ділянок при здійсненні містобудівної діяльності. Таким чином, відмічає дослідниця, зонування земель (територій) є засобом поділу земельного фонду країни для забезпечення тих чи інших потреб, поряд з цільовим призначенням земельних ділянок [238, с. 241]. Однак В. В. Носік стверджує, що законодавче закріплення зонування територій як правової форми й водночас методу регулювання земельних відносин на місцевому рівні змінює сутність і юридичне значення цільового використання земельних ділянок і поділу земель на категорії з різним правовим режимом [449, с. 175].

Перш ніж перейти до дослідження законодавчого забезпечення зонування земель у межах населених пунктів, зупинимося на важливому теоретико-методологічному питанні щодо сучасної та перспективної ролі зонування земель у вітчизняній правовій системі. Так, представники земельно-правової науки активно дискутують з приводу доцільності та можливості використання методології та правового інструментарію зонування в якості прогресивної альтернативи вітчизняній правовій конструкції поділу земель на категорії за цільовим призначенням. Аналізуючи представлені думки вчених, можна виокремити кілька основних підходів:

1) скептичний підхід, прибічники якого переконані у тому, що категорізацію земель неможливо адекватно замінити зонінгом з огляду на кілька основних причин: а) сучасне земельне право і законодавство повністю ґрунтуються на принципі поділу земель за цільовим призначенням, тому зміна цієї фундаментальної основи потягне потребу в докорінній зміні усього земельного законодавства та деяких інших галузей законодавства; б) унаслідок таких законодавчих змін виникне потреба в переоформленні правовстановлюючих документів на земельні ділянки, що безпосередньо зачіпає інтереси великої кількості осіб; в) потреба в охороні публічних інтересів (перш за все екологічних)

вимагатиме встановлення не менш жорстких вимог в межах юридичної конструкції зонінгу, аніж це наразі встановлено в рамках категорізації; г) зонування спирається на цільове призначення земель [70]; г) порушення спадковості у розвитку земельного права; д) скасування поділу земель на категорій ніяк не сприятиме підвищенню правової культури публічних органів, недоліки в діяльності яких здебільшого «приписують» інституту категорізації земель [82, с. 92]; е) зонування є зручним не для всіх категорій земель, а лише для тих, що призначені для містобудування; є) практика зонування вимагає двох складових, яких наразі не вистачає в Україні (фінансової спроможності органів місцевого самоврядування для впровадження та ведення сучасних систем зберігання інформації із застосуванням передових технологій; а також залучення досвідчених спеціалістів до управління цією системою) [229]; ж) поширення зонування у інщих країнах обумовлюється обмеженістю територій і тому інший спосіб організації територій там неможливий [165, с. 150];

2) гібридний підхід, представники якого пропонують використовувати правовий інститут зонування земель поряд із збереженням поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням. Фактично, цей підхід нині реалізовано у чинному земельному законодавстві. У межах цього підходу учені здебільшого пропонують шляхи удосконалення співвідношення категорізації та зонування, не відмовляючись від використання обох правових конструкцій. При цьому можна виділити два варіанти такого гібридного підходу: нашарування та функціональна диференціація. Гібридний підхід у вигляді *нашарування* полягає у тому, що зонування «накладається» на існуючу категорізацію земель. Ілюстрацією цього підходу може служити популярна в літературі позиція О. І. Крассова, який вважає, що зонування територій є додатковим способом визначення правового режиму земель населених пунктів поряд із поділом на категорії [326, с. 27; 17, с. 29; 224; 70, с. 45; 68, с. 108; 434, с. 9; 123, с. 81; 124; 238, с. 241]. Аналогічну наукову позицію виказує С. А. Боголюбов, який переконаний, що зонування виступає способом уточнення і деталізації правового режиму конкретної категорії земель [62, с. 10]. Тобто, інституту містобудівного

зонування, який передбачає виділення територіальних зон з особливим режимом використання та охорони земель, відводиться роль додаткового (уточнюючого) механізму правового регулювання відносно земель населених пунктів [411, с. 13]. Однак деякі зарубіжні вчені, які пішли саме цим шляхом – збереження категорій та запровадження зонування – дійшли висновку про те, що робити ці дві речі одночасно практично неможливо. Виходило так, що в межах зони перебували ділянки, що належали різним категоріям, а ділянки однієї категорії могли опинятися у різних зонах [477]. Тобто існуючий законодавчий варіант співвідношення категорізації та зонування вимагає концептуального удосконалення. Інший варіант гібридного підходу – *варіант функціональної диференціації* – обстоює В. В. Носік, який вказує на те, що зміна правових форм і методів регулювання земельних відносин у сучасних умовах не означає повної відмови від поділу земель на відповідні категорії: така класифікація земель може бути прийнятною для ведення державного земельного кадастру і створення необхідної земельно-інформаційної системи [449, с. 175-176]. Тобто пропонується використовувати категорізацію та зонування для різних потреб, що унеможливлює їх конфлікт та суперечності;

3) поміркований підхід, у межах якого учені пропонують поступово розширювати застосування юридичного інструментарію зонування земель з метою витіснення еволюційним шляхом категорізації в майбутньому. Таку позицію обстоює, наприклад, С. А. Ліпскі, який наголошує на тому, що принцип поділу земель за цільовим призначенням цілком життєздатний та може застосовуватися і надалі. Однак при цьому учений бачить зонування як наступний більш прогресивний етап розвитку правового регулювання земельних відносин, до якого слід прагнути. Важливо, що науковець переконаний у необхідності встановлення певного «перехідного періоду» на шляху до впровадження нової принципової основи регулювання земельних правовідносин [371, с. 64]. Р. І. Марусенко справедливо вказує, що запровадження зонування земель можливе, але лише системно, шляхом заміни існуючої системи, адже значна кількість земельно-правових нормативних актів буквально «пронизана» принципом

цільового використання земель, на зміну якому може претендувати зонування [398, с. 38];

4) *реформаційний підхід,* прибічники якого вважають, що зонування здатне повноцінно замінити існуючу диференціацію земель на категорії, і ця ідея потребує якнайшвидшого законодавчого втілення [153, с. 11]. Одним з основних аргументів є те, що категорізація є застарілим правовим підходом, що сприяє корупції у земельних відносинах. Крім того учені наголошують на тому, що зонування оперує значно більшою кількістю видів дозволеного використання порівняно із дев'ятьма категоріями земель, що суттєво збільшує варіативність планування.

Кожен з виокремлених наукових підходів володіє власними аргументами та страждає певними недоліками. Для того щоб встановити найбільш прийнятний варіант подальшого розвитку правового інституту зонування земель, на наш погляд, варто розглянути деякі його особливості.

Відповідно до ст. 180 ЗК України зонування земель здійснюється в межах населених пунктів та встановлює вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон. Зонінг передбачає поділ території населеного пункту на певний перелік зон, щодо яких встановлюються види використання за подібністю ознак. Розрізняються переважні (безумовно дозволені) та супутні (допоміжні) види використання земельних ділянок. Необхідно звернути увагу на те, що подібне зонування передбачається містобудівним законодавством лише для територій населених пунктів. На жаль, зонування сільських територій як просторової основи містобудування дотепер має недостатнє правове забезпечення, що зумовлює суттєвий дисбаланс у розвитку таких територій, негативно впливає на розвиток сільських територій та стан довкілля відповідних регіонів.

У межах населених пунктів особливе значення для регулювання використання їх територій мають функціональне та правове зонування. Під функціональним зонуванням зазвичай розуміють диференціацію території міста чи іншого населеного пункту за характером використання, тобто за типом

функціонального призначення. Кожна з функціональних зон (підзон) висуває специфічні вимоги до розміщення та організації простору населеного пункту. Засади функціонального зонування закладаються у генеральних планах населених пунктів та деталізуються в іншій містобудівній документації, державних будівельних нормах. Від функціонального зонування відрізняється правове зонування (зонінг) – визначення зон із певним переліком видів дозволеного та іншого використання у межах кожної з них. По суті, правове зонування є інструментом запровадження у нормативно-правову площину роботи містобудівельників щодо функціонального поділу населених пунктів. Зазвичай, зонування передбачає регламентацію використання чотирьох видів земель: житлового, комерційного, промислового та сільськогосподарського призначення. На інших територіях, як-то: незабудовані території, парки, пам'ятники, транспортні системи, а також території, на яких розташоване майно, що використовується у державних цілях, наприклад, школи, частіше за все будівництво забороняється [397].

Варто відзначити, що землі сільськогосподарського призначення, розташовані в межах населених пунктів, перетворюються на земельні ділянки з іншим, більш прибутковим призначенням, таким як комерційне або житлове. Це можна вважати загальносвітовою тенденцією. П. Ф. Кулинич запропонував відносити до категорії земель сільськогосподарського призначення лише землі, що розташовані за межами населених пунктів. Ті ж з них, що розташовані у межах поселень (названі дослідником «землями сільськогосподарського використання»), можуть бути в установленому порядку освоєні для потреб забудови та благоустрою [353]. Цікаво, що така позиція не є загальноприйнятою. Наприклад, з еколого-правових позицій В. В. Джерелій обґрунтовує, що правова охорона навколишнього природного середовища міст має відбуватись з урахуванням концепції сталого розвитку міст, яка включає в себе, зокрема, створення сільськогосподарських структур, ділянок у межах міста [173, с. 7].

Вказана ст. 180 ЗК України відсилає до спеціального закону щодо проведення зонування земель. Внесений у 2009 році на розгляд ВР України

проект ЗУ «Про зонування земель» (реєстр. № 4238) [611] був повернутий суб’єкту ініціативи, тому на сьогодні таким спеціальним законом є ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». Плани зонування є передумовою видачі умов та обмежень забудови окремих земельних ділянок у межах відповідних зон – документа, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією.

Плани зонування разом з детальними планами територій визнані основою для розробки документації із землеустрою. Нагадаємо, що за загальним правилом, у разі відсутності плану зонування або детального плану території передача (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб забороняється. Також не дозволяється зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування та/або детальному плану території.

Відповідно до положень ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» було введено в дію ДБН «Склад та зміст плану зонування території» [159], на заміну ДСТУ-Н Б Б.1-1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)». У межах населених пунктів відповідно до ДБН «Склад та зміст плану зонування території» [159] територія підлягає зонуванню за такими типами зон: громадські, житлові, курортні, виробничі, спеціальні тощо. Вказані ДБН щодо планування і забудови населених пунктів та міжселенних територій розроблено на реалізацію положень ДБН Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій», виданих на заміну ДБН 360-92** "Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень", ДБН Б.2.4-1-94 "Планування і забудова сільських поселень", ДБН Б.2.4-3-95 "Генеральні плани сільськогосподарських підприємств", ДБН Б.2.4-4-97 "Планування та забудова малих сільськогосподарських підприємств та селянських (фермерських) господарств",

ДБН Б.1-2-95 "Склад, зміст, порядок розроблення, погодження і затвердження комплексних схем транспорту для міст України", СНиП II-89-80 "Генеральные планы промышленных предприятий". Запровадження згаданих будівельних норм, розроблених відповідно до ЗУ «Про державні будівельні норми», слід визнати кроком уперед, адже до появи цих підзаконних актів у розвиток положень ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» законодавство передбачало досить неефективні механізми зонування територій у складі місцевих правил забудови населених пунктів. Не визначалось навіть орієнтовного переліку зон, на які може поділятись територія населеного пункту та видів дозволеного використання кожної з них. Це призводило до зловживань з боку багатьох органів влади при затвердженні правил забудови. Через відсутність нормативного та методичного інструментарію складання планів зонування та схем обмежень використання земельних ділянок у складі правил забудови, за відсутності чітких «правил гри» щодо залучення громадськості відбувалась хаотична забудова земельних ділянок у багатьох українських містах.

Проблема зонування в Україні зумовлена тим, що вітчизняне законодавство є непослідовним: у містобудівному законодавстві об’єктом планування та зонування визнається «територія», натомість в земельному та екологічному – «землі». Як було визначено в межах проведеного нами дослідження, основу будь-якої «території» чи «ландшафту» як просторової основи містобудування становить «земля» та її окремі частини – «земельні ділянки». Як відмічають окремі дослідники, вживання терміну «зонування територій» як уніфікованого є необґрунтованим. Взаємне проникнення в містобудівне та земельне законодавство понять «зе́млі» і «територія» з метою адекватного регулювання відносин зонування теоретично і практично може спричинити правові колізії, в тому числі й поза сферою зонування. З огляду на це, пропонується вважати оптимальним термін «зонування населених пунктів» [651]. Проте обрання та застосування конкретної термінології не є самоціллю. Більш важливо забезпечити адекватне правове регулювання зонування у межах єдиного «просторового

планування» територій, позбутись непотрібних дублювань у містобудівній і землевпорядній документації тощо.

Окремим питанням є правова форма, в якій зонування земель має бути впроваджено. Містобудівне законодавство передбачає розробку планів зонування, втім такому документу має бути надано силу нормативно-правового акту, певних правил, що затверджуються відповідними місцевими радами. Ми не вважаємо принциповою назву самого такого документа – правила забудови, план забудови, правила чи план зонування, зонінг, правила землекористування та забудови тощо. Важливо інше: це має бути акт, що складається з графічної та текстової частини та спрямований на безпосереднє регулювання містобудівних та земельних відносин. Слід обумовити, що такий підхід не є загальноприйнятим в науці. Наприклад, О. О. Квасніцька вважає невиправданим те, що у плані зонування визначаються дві частини – графічна та текстова, адже, на її думку, текстова частина підмінює собою правовий регламент, який законодавством не передбачений. При цьому затвердження у плані зонування текстової частини залишається неефективним інструментом, адже правовий регламент обов'язково повинен бути самостійним документом і тільки у такому разі в змозі встановлювати правила забудови і правила землекористування для всіх суб'єктів містобудування без винятку та зупинить нелегітимну практику визначення параметрів забудови на підставі містобудівних розрахунків і історико-містобудівних обґрунтувань. Для цього важливо в ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» включити до переліку містобудівної документації «правовий регламент» та надати йому визначення з подальшою регламентацією. Учена наголошує, що правила забудови повинні бути відображені у правовому регламенті, усуваючи при цьому можливість тлумачення або уточнення його положень службовцями у взаємовідносинах із забудовником [278, с. 70].

Правила забудови, як вказують М. Федорченко та О. Янов, це своєрідний містобудівний кодекс локального масштабу [498, с. 38]. Повноцінні місцеві правила забудови, ухвалені місцевою радою, є інструментом безпосереднього впливу громади на містобудівний процес [498, с. 38]. Інший аспект полягає у

тому, що місцеві правила – могутній союзник будівельного бізнесу, адже визначають процедурну сторону містобудівного процесу. Законодавство в цій частині має свої вади та прогалини, не враховує місцевої специфіки[75]. Відтворення у правила деталізованої процедури слугує надійним орієнтиром для забудовника – допомагає йому діяти в рамках закону, попереджає випадкове порушення правових норм, гарантує спокійну і безперервну роботу [498, с. 38].

Вітчизняна практика свідчить, що «містобудівні питання» вирішувались і наразі вирішуються неоднаково в різних містах, селах і селищах України. Як приклад, можна вказати спірне питання щодо послідовності розробки землевпорядної та містобудівної документації. Незважаючи на те, що законодавству останніх років був властивий принцип «землю вперед», на місцевому рівні приймалися спроби його змінити[76]. На нашу думку, в законодавчих актах має бути віддано значну частину питань на вирішення місцевих громад в особі органів місцевого самоврядування.

Безумовно, місцеве самоврядування повинно мати свої працездатні та дійові «важелі впливу» на забудову та благоустрій відповідних поселень[77]. Саме таким інструментом мають стати правила зонування земель населених пунктів. Але таким правилам мають підкорюватись усі інші особи, що мають на праві власності (державної, приватної) земельні ділянки та інші об’єкти.

Безперечно, особливістю правової охорони, що безпосередньо пов’язана із плануванням та зонуванням територій населених пунктів, є зміщення тягаря правового регулювання від центру на місця. Іншими словами, правова охорона їх природного середовища здійснюється, як правило, місцевими нормативними актами, а на державному рівні встановлюються лише загальні нормативи, вимоги, зразки і моделі управління негативними чинниками [500, с. 536]. Як відзначає Є. О. Платонова, такий підхід відповідає Концепції сталого розвитку населених

[75] У певних міських радах їх виконавчі органи з питань архітектури та містобудування і органи з питань земельних ресурсів обєднанні, в інших створено окремі управління (відділи).
[76] Див. [511].
[77] У даному контексті схильні до розгляду цих питань як «питань місцевого значення», хоча зміст цього визначення розкривається неоднаково. Чітко визначити коло питань місцевого значення, відмежувати їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення надзвичайно важко, Європейська хартія місцевого самоврядування не містить яких-небудь критеріїв такого розмежування, надаючи тим самим повну свободу з цього питання національному законодавству.

пунктів, що розроблена на підставі таких міжнародних документів, як Порядок денний на XXI вік і Декларація по навколишньому середовищу (Ріо-де-Жанейро, 1992), Порядок денний ХАБІТАТ, Стамбульська декларація по населених пунктах 1996р. та ін. Зонування земель (територій) за наявності механізмів громадського контролю є фактором надійної реалізації саме довгострокових планів розвитку цих територій, збереження цінних природних ландшафтів та поліпшення стану навколишнього природного середовища, дбайливого ставлення до культурних пам'яток та цілісності історичних ареалів.

У населеному пункті зонування територій слід розглядати як базовий юридичний інструмент регулювання відносин з приводу використання та будівельного облаштування земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості в умовах ринку. Його економічне значення полягає у підтриманні та постійному зростанні вартості землі, заохоченні інвестицій в реалізацію програм соціально-економічної розбудови населених пунктів, стимулюванні їх більш раціонального використання. Наприклад, якщо передбачається скорочення кількості земель певного функціонального використання, це має наслідком їх подорожчання. І навпаки – збільшення обмежень на використання земель зменшує їх вартість[78]. Підтримання вартості землі здійснюється також забороною розміщення несумісних видів використання і забудови територій [153, с. 20]. Правила зонування повинні перешкоджати утворенню земельних ділянок, які не можна було б використовувати відповідно до їх вимог, тобто є нормативами структури земельних угідь[79]. Тому саме із широким запровадженням зонінгу щодо території країни пов'язуємо встановлення так званих «мінімальних розмірів» земельних ділянок, що можуть надаватися для певних потреб чи виділятись зі складу земельних ділянок приватної власності. Поряд з ринково орієнтованими формалізованими механізмами зонінгу самі потреби обороту, ринку, а також вимоги доцільності та здорового глузду стримуватимуть учасників земельних

[78] Окремої уваги тут потребує питання відшкодувань власникам землі та землекористувачам збитків, завданих звуженням їх прав через планувальну документацію.

[79]Слід нагадати, що містобудівне нормування в нашій країні протягом багатьох років було орієнтоване на встановлення параметрів щодо певних масивів міських територій – районів, кварталів, а не окремих земельних ділянок, що наразі здатний забезпечити зонінг.

відносин від надмірного подрібнення земельних наділів. Це є ефективною альтернативою визначенню мінімальних розмірів земельних ділянок безпосередньо у законодавстві, що, як свідчить вітчизняний досвід, майже неможливо зробити.

На жаль, процес впровадження правил зонування у містах та інших населених пунктах нашої країни, що розпочався ще у 1994 році, рухається вкрай повільно. Необхідно усвідомити, що «зонінгові правила»[80] містять дієві механізми розв'язання конфліктів між приватними та громадськими інтересами при використанні земель. Згідно із зонінговими правилами об'єкти нерухомості, що не задовольняють вимогам зони, набувають статусу «невідповідних правилам». Це, однак, автоматично не тягне необхідності їх перенесення чи знесення. Таким чином, будь-яка земельна ділянка, будівля та споруда, що існують на момент прийняття правил забудови чи аналогічного документа, але не відповідають їм за використанням (площею, обсягом чи іншими характеристиками), можуть існувати до появи можливості їх зміни. Утім, усі зміни таких об'єктів дозволяється здійснювати виключно у напрямку досягнення або наближення до установлених правилами норм і стандартів використання. Гнучкі зонінгові правила передбачають також можливість у виняткових випадках надання окремим земельним ділянкам особливого юридичного статусу «вимушеної невідповідності правилам». Щодо таких земель місцевою радою в особливому порядку мають встановлюватись індивідуальні стандарти забудови та благоустрою [153, с. 58-60]. Принципово важливою складовою плану зонування[81] має бути схема планувальних обмежень, наявність яких обумовлена вимогами природоохоронного, земельного, містобудівного та іншого законодавства. На схемі позначається розташування об'єктів, що є причиною встановлення обмежень та межі територій їхньої дії. Природа (характер) планувальних обмежень відображається на схемі умовними позначеннями (санітарно-захисна зона, зона регулювання поверховості забудови, зона зсувів або просідання

[80] Даний термін не використовується в законодавстві та вживається нами як доктринальний поряд з терміном «правила зонінгу» тощо у розумінні зонінгу як відповідної процедури, якій властиві особливі «правила гри».
[81] У складі правил забудови чи аналогічного за змістом документа.

поверхні, затоплення тощо) [153, с. 31]. Інша проблема в тому, що величезна кількість земельних ділянок певного цільового призначення вже передана у приватну власність чи довгострокове користування. На жаль, ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» не містить окремих правил щодо цього, а необхідні корективи до земельного законодавства внесені не були [603]. Норма ч. 2 ст. 24 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», згідно з якою зміна функціонального призначення територій не тягне за собою припинення права власності або права користування земельними ділянками, які були передані (надані) у власність чи користування до встановлення нового функціонального призначення територій, не забезпечує належним чином вирішення означеної проблеми та загалом не має, на наш погляд, регулюючого впливу.

Так, П. Ф. Кулинич обґрунтовано звертав увагу, що зонування території являє собою такий спосіб забезпечення використання земель для різних суспільних потреб, при якому цільове призначення встановлюється не для однієї ділянки, а для групи суміжних ділянок, яка складає функціональну зону. Кордони таких функціональних зон збігаються з лініями вулиць, проходять паралельно з ними на певних відстанях чи співпадають з межами земельних ділянок [351, с. 51]. Оскільки при зонуванні територій для кожної функціональної зони складається перелік допустимих використань земельних ділянок, то власник чи орендар може їх вільно змінювати в будь-який час. Незважаючи на негативне ставлення багатьох сучасних дослідників до самого словосполучення «цільове призначення», приведені погляди науковця пояснюють правову природу зонінгу зрозумілими для вітчизняного законодавства словами[82].

Системне запровадження прогресивних принципів зонування потребує внесення в подальшому суттєвих змін до законодавчих та підзаконних актів. Серед іншого, зони та підзони, визначені у містобудівній документації та планах зонування, мають бути легально визнані об’єктами землеустрою. Поділ території

[82] Думка щодо необхідності повного вилучення принципу «цільового призначення» земель із вітчизняного законодавства поділяється далеко не всіма вітчизняними дослідниками. Так, наприклад, А.Г. Мартин відзначає, що «раціональне використання земельної ділянки є похідним щодо її цільового призначення» та вважає цільове призначення «головним джерелом обов'язків землекористувача, а отже – особливо важливою характеристикою земельної ділянки». Див. [396396, с. 216].

населеного пункту на функціональні зони (підзони)[83] має узгоджуватись із виділенням територіальних зон у складі державного земельного кадастру, до якого має бути інтегровано містобудівний кадастр. Це мало б знайти відображення у відповідному законодавстві. Серед фахівців у галузі землеустрою існують протилежні погляди. Так, на думку А. М. Третяка, ці різновиди «зонування» мають будуватись на відмінних засадах [717, с. 5].

Окремо слід обмовитись про політичний момент. Оскільки запровадження зонування територій в межах єдиного просторового планування вимагає залучення різних центральних та місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, політична заангажованість та залежність їхніх керівників може значно заважати прогресу. Саме тому, зважаючи на світову практику передачі планувальних функцій саме на місцевий рівень, слід враховувати деякі важливі аспекти. Дійсно, більшість «містобудівних питань» є питаннями місцевого значення, що, однак, не має призводити до свавілля самоврядних інституцій. Останні мають бути обмежені не лише положеннями планувальної документації більш високого ієрархічного рівня, а й досить жорсткими законодавчими вимогами до самого планувального процесу, а також щодо особливого режиму певних площ (частин території) та об’єктів. Цікаву позицію з цього приводу висловив А. П. Кулинич, який вважає, що положення затвердженої радою документації з просторового планування, по-перше, повинні мати більшу юридичну силу, ніж відповідні положення схем планування територій областей, районів та Генеральної схеми планування території України, та, по-друге, у документації з просторового планування для районів, областей та країни в цілому мають встановлюватися лише ті показники використання земель, досягнення яких становитиме предмет управлінської діяльності органів державної влади (наприклад, мінімальний рівень заліснення території, площа об’єктів природно-заповідного фонду, нормативи оптимального співвідношення земельних угідь, розміщення об’єктів національної інфраструктури, національної безпеки і

[83] Раціональне і взаємопогоджене розміщення в її межах зон різноманітного функціонального призначення, транспортної та інженерної інфраструктури, а також встановлення оптимальних розмірів взаємного функціонування її елементів в літературі називають планувальною організацією території.

оборони тощо) [336].

Отже, проведене дослідження дозволяє зробити деякі проміжні висновки. По-перше, розвиток земельного законодавства має бути підкорений концептуальній ідеї просторового планування, що замінить собою ідею категорізації. Розуміння просторового планування із *діалектичних* (планування як публічне управління), *функціонально-юрисдикційних* (планування як складова децентралізаційних процесів) та *інструментальних* (планування як альтернативна методологічна основа для регулювання земельних відносин) позицій дозволяє підкреслити певні характерні ознаки просторового планування як комплексного правового явища. По-друге, сучасний стан правового забезпечення планування використання та охорони земель в Україні має два основні недоліки: *змістовний* («подвоєння» планувальної документації шляхом перетину містобудівної та землевпорядної документацій) та *інструментальний* (використання різних правових засобів до планування територій у населених пунктах та за їх межами, що призводить до дисбалансу територіального розвитку та негативно відображається на стані містобудівного освоєння територій). Вирішення цих проблем ми бачимо у такому: 1) об'єднання планувальної документації; 2) розвиток правового механізму зонування у функціональному (заміна сучасного принципу поділу земель на категорії) і територіальному напрямі (поширення на всю територію держави, а не лише у населених пунктах).

2.4. Правові особливості забудови земельних ділянок як об'єктів нерухомості

Оскільки під час містобудівної діяльності утворюються різноманітні об'єкти містобудування на земельних ділянках, закономірно постають питання щодо правових особливостей регулювання цього процесу. Перш за все слід обумовити, що термін «забудова» є досить поширеним у вітчизняному законодавстві, однак його вживання вказує на різні змістовні відтінки, що дозволяє науковцям розглядати це важливе правове поняття з різних методологічних позицій.

Зокрема, у контексті нашого дослідження нас найбільше цікавлять такі:

1) *цивілістичний підхід*, за якого забудова розуміється як вольова поведінка суб'єктів цивільного права, яка своїм результатом передбачає створення або зміну об'єктів будівництва на окремій земельній ділянці [508, с. 138]. Фактично така поведінка є результатом реалізації суб'єктивного права на забудову, що передбачене у ЦК та ЗК України. Так, ст. 375 ЦК України регламентує загальні положення права власника на забудову земельної ділянки, а саме «власник земельної ділянки має право не тільки зводити на ній будівлі та споруди, а й створювати закриті водойми, здійснювати перебудову, а також дозволяти будівництво на своїй ділянці іншим особам». У свою чергу, у ст. 90 ЗК України передбачено, що «власники земельних ділянок мають право зводити житлові будинки, виробничі та інші будівлі і споруди». При цьому О. О. Квасніцька вважає, що земельне та цивільне законодавство розкривають зміст «права на забудову земельної ділянки» без урахування містобудівного законодавства [278, с. 68];

2) *еколого-природоресурсний підхід,* відповідно до якого забудова земель, будучи одним із варіантів взаємодії між суб'єктами у сфері «суспільство – природа», виражається у вилученні людиною корисних властивостей природного середовища для задоволення своїх потреб, у зв'язку з цим забудова розглядається як природокористування [547, с. 77]. Якщо досліджувати правові особливості забудови земельних ділянок у рамках цього підходу, то основний акцент робиться на їх раціональному використанні та охороні. І. В. Ігнатенко, вивчаючи з цих науково-методологічних позицій вказану проблематику, доходить висновку про те, що містобудівне, цивільне та інше законодавство, присвячене регулюванню забудови земель в Україні, залишається недостатньо екологізованим [242, с. 76]. У межах еколого-природоресурсного підходу забудова також може розглядатися з певного негативного боку, адже з огляду на особливості таких відносин охорона земель у межах населених пунктів спрямована, насамперед, не на збереження та відновлення родючості ґрунтів, а саме на захист від забудови, нераціонального використання земель для розміщення виробничих та інших об'єктів [243, с. 231];

3) *містобудівний підхід,* відповідно до якого забудова розглядається у контексті планувальної діяльності, як її реальне втілення у життя. Як пише О. О. Квасніцька, перш за все забудова є невід'ємним елементом інституту правового зонування. Учена підкреслює, що на відміну від будівництва, забудова є статичною, яка через характеристику переважних та допустимих видів забудови, що відображаються в плані зонування, визначає критерії майбутнього зведення об'єкта будівництва [278, с. 69].

Якщо порівнювати виділені науково-методологічні підходи до вивчення та розуміння поняття забудови, то слід підкреслити їх цікаву внутрішню взаємодію. Суб'єктивне право на забудову (цивілістичний підхід) у найбільш загальному вигляді *дозволяє* власнику земельної ділянки здійснювати її забудову. Два інші підходи – еколого-природоресурсний та містобудівний – втілюють собою *обмеження* цього права. Необхідність у таких обмеженнях є цілком обґрунтованою, оскільки забудова – як діяльність та одночасно результат такої діяльності – здатна суттєво впливати на права та інтереси інших осіб, громади, держави, Українського народу тощо; саме тому потребує встановлення чітких і справедливих допустимих меж. З іншого боку, представлені методологічні підходи до розуміння забудови яскраво підкреслюють той факт, що забудова (як реалізація суб'єктивного права, різновид природокористування чи складова містобудування) має єдину точку відліку – правовий режим земельної ділянки, на якій така забудова планується чи здійснюється. У зв'язку з цим, у межах цього підрозділу дослідження правових особливостей забудови ми здійснюватимемо саме у контексті реалізації прав на земельну ділянку.

Земельна ділянка як нерухома річ. У приватно-правовому аспекті земельна ділянка є, перш за все, об'єктом нерухомості. Відповідно до ст. 181 ЦК України до нерухомих речей належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. За українським законодавством земельні ділянки є не єдиним об'єктом нерухомості, більш того правовий режим нерухомості може поширюватись на речі, що взагалі не мають якого-небудь міцного зв'язку із

землею. Поділ речей на рухомі та нерухомі важко переоцінити. Його сутність полягає у самій цій опозиції рухомих речей до нерухомих. Можна сказати, що виділення нерухомості в особливе правове поняття на даний час криється у специфіці її обігу, а не в якихось природних (фізичних) властивостях. Тобто, поділ речей на рухомі та нерухомі є суто юридичним, позитивно-правовим. При скасуванні такого поділу, як це було у СРСР, зникає правовий режим нерухомих речей, тобто зникають нерухомі речі як такі. Проте замість цього з'являються якісь гібриди, сурогати – капітальні споруди тощо[84].

Юридичне визначення нерухомості відрізняється, воно детермінується особливостями економічного розвитку країни, історичними традиціями тощо [260, с. 5]. Визначення нерухомості у позитивному праві здійснюється такими найпоширенішими способами: шляхом прямого визначення переліку у відповідних правових нормах типів конкретних об'єктів, що належить вважати нерухомістю, або через визначення загального поняття та (або) ознак нерухомого майна.

П. Ф. Кулинич виділяє три основні концептуальні підходи до правового регулювання відносин щодо нерухомого майна: 1) земельна ділянка та розташована на ній будівля являють собою єдиний об'єкт правових відносин (наприклад, у США); 2) роз'єднаність, відокремленість правових режимів земельних ділянок та розташованих на них будівель і споруд (наприклад, у колишньому СРСР); 3) закріплення у законодавстві правового режиму «єдиної юридичної долі» земельних ділянок та розташованих на них будівель і споруд. Суть останнього підходу полягає у встановленні правової взаємозалежності між земельними ділянками та розташованими на них будівлями і спорудами, які вважаються окремими, самостійними об'єктами речових прав, з тим щоб у випадках набуття та відчуження земельні ділянки та розташовані на них будівлі і споруди поділяли єдину юридичну долю — перебували у володінні та

[84] З'явились «будівлі» та «споруди» замість «об'єктів нерухомості», були введені додаткові ознаки їх «капітальності» тощо. Негативні наслідки такої «підміни» відчуваються дотепер. Це наштовхує на думку, що поділ речей на рухомі та нерухомі є чимось властивим, іманентним самому приватному праву.

користуванні однієї особи [347]. Такий підхід характерний для пострадянських держав, зокрема і для України.

З іншого боку, за кількістю об'єктів, що визнаються нерухомістю, можна виділити два основних принципових підходи: 1) *монооб'єктний,* згідно з яким єдиним (матеріальним) об'єктом нерухомості визнаються земельні ділянки (наприклад, у Німеччині); 2) *поліоб'єктний* підхід, відповідно до якого на рівні закону визначена множинність (плюралізм) нерухомих об'єктів (наприклад, у Франції).

При законодавчому плюралізмі об'єктів нерухомості у доктрині домінують два основних підходи до класифікації певної речі як нерухомої: а) *юридичний* підхід (переважає правовий аспект); б) *фактичний* підхід (переважає фізичний аспект, фізичний стан певних предметів і явищ). Сутність першого у загальних рисах полягає в тому, що нерухомістю є лише те, право на що зареєстровано у відповідному державному реєстрі. Тобто до певної міри реєстрація розглядається як ознака самої нерухомості. Натомість, другий підхід базується на тому, що не реєстрація повинна перетворювати майно на нерухомість, а навпаки, не право породжує нерухому річ, а нерухомість, що визнана такою в силу природних властивостей чи вказівки закону, вимагає реєстрації прав на неї [693, с. 56]. На наш погляд, таке пояснення також є незадовільним, адже незрозуміло, які саме «природні» чи інші властивості свідчать про нерухомість об'єкта, якщо саме поняття «нерухомої речі» є суто юридичним. Проте в цілому такий підхід близький до чинного вітчизняного законодавства.

Не можна стати і на бік тих дослідників, що схвалюють перший – суто юридичний підхід[85]. Як вірно відмічає С. Сліпченко, нерухомими є об'єкти незалежно від їх державної реєстрації, адже в протилежному випадку вони не могли би бути зареєстрованими (реєстрації підлягає нерухомість) [679]. De lege lata нерухому річ у будь-якому разі має бути сформовано ще до реєстрації. Таке «формування» (та індивідуалізація) відбувається за допомогою комплексу заходів технічного та іншого характеру. На практиці для цього використовуються

[85] На наш погляд, такий підхід не узгоджується зі ст.ст.181,182 ЦК.

спеціальні технічні, інженерні, землевпорядні, архітектурні, економічні знання[86]. Однак і такий підхід, як свідчить практика реєстрації нерухомості останніх часів, є далеко недосконалим. Як видно, жодний із запропонованих підходів не дозволяє усунути суб'єктивізм та неоднозначність у віднесенні того чи іншого об'єкта до нерухомості[87], тож не забезпечує необхідного рівня стабільності відносин.

Оскільки у цивільному обігу об'єкт права (річ) фактично зливається із суб'єктивним правом на неї, розглянемо у загальних рисах основні ознаки та властивості тих об'єктів нерухомого майна, речові права на які за вітчизняним законодавством підлягають державній реєстрації[88]. Відповідно до ст. 5 ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» до таких, окрім земельних ділянок, як основних нерухомих речей, належать: житлові будинки, будівлі, споруди (їх окремі частини[89]); квартири; житлові та нежитлові приміщення; підприємства як єдині майнові комплекси.

Будинки, будівлі, споруди (далі узагальнено – будівлі) – це окремі будівельні системи (земельні поліпшення), що знаходяться на землі, або над чи під землею (поверхнею). Їх юридична доля пов'язана з юридичною долею відповідних земельних ділянок, що відображено у ст. 377 ЦК України, ст. 120 ЗК України. На перший погляд, будівлі є тими нерухомими речами, де їх правовий опис повною мірою кореспондує відповідному фізичному феномену. Водночас, норма ст. 349 ЦК України[90] наштовхує на думку, що право власності на нерухомість (зокрема, на будівлі) продовжує існувати після фізичного знищення об'єкту, аж до

---

[86] В Україні для кваліфікації будівлі, споруди, будинку, павільйону, забору та т.ін. у якості об'єкту нерухомості застосовуються такі «неюридичні» чи «навколоюридичні» критерії та ознаки, як: капітальність, тимчасовий чи постійний характер, параметри фундаментів і перекриттів, стель та підлог тощо. Казати, що всі вони не мають жодного відношення до «права» та є суто технічними, будівельно-архітектурними, а тому не можуть бути застосовані для кваліфікації певного об'єкта як нерухомості, є відривом від існуючої практики. Не останнє місце в такий ідентифікації відіграє судова будівельно-технічна експертиза. Проте експерт допомагає встановлювати факти на основі спеціальних знань, а юрист вже кваліфікує, визначаючи правовий режим відповідного обєкта правовідносин.

[87] Складність цього питання відносно до «нестандартних об'єктів» зумовила спробу Мін'юсту надати відповідні роз'яснення у наказі від 14.04.2009р. № 660/5, що буди згодом скасовані.

[88] Гіпотетично, за ознаками, які дає ЦК, до нерухомих речей можна віднести водойми, багатовікові дерева та ін., проте права на них, як на нерухомість, не реєструються в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

[89] Проблематика правооб'єктності частин нерухомих речей та особливостей володіння ними гідна окремого дослідження.

[90] Ч.2 ст.349 ЦК: *У разі знищення майна, права на яке підлягають державній реєстрації, право власності на це майно припиняється з моменту внесення за заявою власника змін до державного реєстру.*

скасування запису про таке право за заявою самого власника[91]. Проте дана норма є неоднозначною[92].

Особливе місце серед об'єктів нерухомості посідають *житлові та нежитлові приміщення, а також квартири* (далі – приміщення)[93]. Приміщення є правовою фікцією речі[94], а не самостійною річчю, воно є частиною будівлі, що не у правовий спосіб, а через відповідні конструктивні елементи, «окреслює» певний простір (об'єм)[95]. Чи панує власник приміщення над самими будівельними елементами (їх частинами) та якою саме мірою[96]? Вочевидь, це питання належить до виключного розсуду законодавця[97] та певною мірою тих, хто застосовує право. Об'єкт нерухомості – приміщення, як річ (самостійна), не відповідає своєму «прототипу» (частина будівлі). Це видно також з того, що ст. 5 вищезгаданого «реєстраційного закону» визначає приміщення, поряд із окремими частинами будівель, як окремі об'єкти реєстрації речових прав. «Самостійність» приміщень відображається в тому, що юридично вони не «прив'язані» ані до будівлі, ані до земельної ділянки[98].

Як об'єкти нерухомості, будівлі та приміщення є, насамперед, певним простором, вірніше, його частиною[99], що ідентифікується та «резервується»

---

[91] Незважаючи на відоме правило: «право на річ припиняється із її фізичним знищенням». Крім того, принаймні гіпотетично, можна уявити відновлену власником після знищення будівлю, з тих самих матеріалів та у первинних габаритах. Постане цікаве запитання: чи буде тут створено нову річ ? Тут доречно пригадати «парадокс корабля Тезея». З упевненістю можна сказати, що з точки зору публічного права власникові буде приписано оформлювати документи на будівництво. Інше питання, на яке важко віднайти відповідь у законах: яка «ступінь» зруйнованості будівлі свідчитиме про її юридичне знищення як речі ? На нашу думку, тут не обійтись без спеціальних технічних знань, відповідних експертиз та висновків. А вирішення цього питання є суб'єктивним, важливе значення тут має судова практика.

[92] Норму поміщено до закону скоріше за все з певних фіскально-облікових (публічних) міркувань. Більш того, вона не передбачає можливість скасування права на знищений об'єкт, скажімо, в судовому порядку, що на практиці утворює багато проблем. На нашу думку, розвиток цих положень міг би мати і приватноправові наслідки щодо визначення сутності нерухомого майна, про що вказувалось вище.

[93] Квартира, за законодавством, складається з житлових та нежитлових приміщень.

[94] Детальніше див.: Ріпенко А. Земельні ділянки та інші нерухомі речі як правові абстракції. Форум права. 2013. №1. С. 822-830.

[95] По суті приміщення - частина внутрішнього об'єму будівлі, обмежена будівельними елементами, з можливістю входу і виходу. Див. [570].

[96] Вимірювання «внутрішнього об'єму» здійснюється при проведенні технічної інвентаризації.

[97]Наприклад, стіни можуть: 1. Належати власникові приміщення; 2. Перебувати у спільній власності (спільному володінні, користуванні) сусідів; 3. Належати на праві власності: 3.1. Всім мешканцям будинку; 3.2. Муніципалітету; 3.3. Об'єднанню власників чи іншому балансоутримувачу, управителю, забудовнику тощо.

[98] Законодавець фіксує цей «статус кво» у ст.4 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

[99] Простір, як такий, можна визначити як матеріальну субстанцію, щось, що існуюче незалежно від конкретного сприйняття або свідомості, як матерію, її різновид, її зовнішню форму. На таких позиціях будується діалектичний матеріалізм.

шляхом проведення операцій технічного характеру, інструментальної, географічної чи іншої прив'язки та внесення запису про право до публічного реєстру. Як влучно відмітив Р. Саватьє, простір є тим дійсним майном, яке придбають люди….саме цей «життєвий простір» є насправді (нехай і несвідомим) об'єктом правочинів стосовно нерухомості. По суті, цей простір є основним об'єктом права власності, коли йдеться про нерухому річ[100]. Можна навіть сказати, що простір, у силу своєї специфіки, є дійсно нерухомим, а все інше, що вміщується у ньому, – є цілком рухомим [65].

Земельна ділянка як частина простору. Володіння землею – це володіння простором [201, с. 385-386]. Це засадниче уявлення є дуже важливим для розуміння правового режиму земельної ділянки як об'єкта нерухомості. Просторова визначеність (тілесність)[101] земельної ділянки в практичному плані відображається перш за все у територіальній відособленості [328]. У цілому просторове розуміння земельної ділянки властиве для практики ООН, а також для країн системи загального права [422]. Підтримаємо думку Л. О. Бондаря, який вказує, що нерухомі природні ресурси – не що інше як простір, всі ж інші природні ресурси є рухомими об'єктами. Оформлення права власності на земельну ділянку буде одночасно оформленням права власності на підземний, водний і атмосферний простір – відтепер простір стає цілісним об'єктом правового регулювання. Це положення, як вказує дослідник, запозичене із Французького цивільного кодексу [366]. Як вказує С. А. Бабкін, юридично земельна ділянка, по-перше, завжди простір, що заповнений матерією, а по-друге, частина простору, що має конічну форму, яка звужується до точки в бік центру землі та розширюється у протилежному напрямку [32, с. 54]. На нашу думку, правове регулювання може виходити з того, що простір завжди заповнено

---

[100] Щодо рухомих речей – навпаки, власник рухомої речі не обов'язково панує над простором, де знаходиться річ, на підставі права власності. С.Бабкін вказує на речі в юридичному розумінні, а саме: частини простору (земельні ділянки та ін. нерухомість) та речі у власному розумінні (відособлені об'єкти матеріального світу) [32, с. 54]. Як вказав з цього приводу Р.Саватьє: «Движимые телесные имущества представляют собой... реальные физические и химические предметы, тогда как недвижимые имущества... могут быть названы реальными лишь благодаря геометрической фикции, изображающей определенный участок и связанный с ним отрезок пространства над и под ним» [644, с. 58-63]

[101] Привертає особливу увагу застосування понять «просторова визначеність» та «тілесність» в якості синонімів. Повернемося до даного питання, коли розглядатимемо визначення ділянки як частини простору.

матерією. Побачити на власні очі суміші газів атмосфери, частину літосфери тощо нелегко, та й не потрібно, коли йдеться про права на земельні ділянки, тобто певний простір у їхніх межах, над та під ними. Тому для потреб права простір можна вважати матерією, а його частину – річчю (предметом матеріального світу). Саме цей простір й має економічну вартість як таку, а його якісні ознаки (перебування у його межах певних об'єктів тощо) таку цінність змінює. При цьому така «заповненість» не є константою та не завжди залежить від волі власника. Наприклад, у результаті геологічних та інших процесів криничка на земельній ділянці більш не дає питної води, що знизило економічну цінність ділянки.

Дещо інших поглядів додержується П. Ф. Кулинич. На погляд дослідника, положення ч. 3 ст. 79 ЗК України не можна трактувати буквально, тобто як поширення права власності власника земельної ділянки на простір під та над ділянкою, оскільки простір як такий не є матеріальною субстанцією. Вчений відмічає, що земельна ділянка являє собою не тільки матеріальний об'єкт, а й правову абстракцію, що в такому сенсі є відображенням насамперед особливостей правової системи відповідної країни [346]. Однак, погоджуючись із А. М. Мірошниченком, слід визнати, що земельну ділянку як об'єкт прав не можна розглядати як площину, адже остання за товщиною «прямує до нуля». Якщо ж «просторові права» власника не мають речової природи, то й власність на нескінченно тонку площину є «неповною власністю», а сам об'єкт такого права власності («земельна ділянка») вбачається неповноцінним. Отже, об'єктом права власності та інших прав є земельна ділянка як частина простору, що є нерухомою річчю. Поза межами цього простору власник може здійснювати інші права, відмінні від права власності. Об'єкти (предмети, їхні частини), що знаходяться в межах цього простору, можуть мати різний правовий режим.

Згідно з ч. 3 ст. 79 ЗК України право власності на земельну ділянку розповсюджується на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд. Отже, в Україні поступово формується уніфіковане

законодавство про природний простір як цілісний об’єкт. Водночас, у сучасному природоресурсному законодавстві зберігається диференціація правового регулювання: в особливому порядку слід оформлювати права на користування земельним, водним, підземним чи атмосферним простором. Не слід забувати також про можливість простору виступати об’єктом права загального використання відповідно до ст. 38 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища». Право загального використання простору включає в себе право вільного пересування та деякі інші можливості. Право спеціального використання простору регулюється земельним законодавством, актами природоресурсного законодавства.

Підсумовуючи, можна сказати, що тілесність земельної ділянки як частини простору не ототожнюється із можливістю «помацати простір», а саме у просторовій визначеності за допомогою певного правового і технічного інструментарію. Звичайно, такий простір чимось заповнено, але зміст, структура, форма цього «наповнювача» змінюється (стан ґрунтів, підземних вод, будівель та споруд тощо). Цей простір, умовно кажучи «прикріплюється» до частини земної поверхні. Як відмічає В. В. Чубаров, у римському праві повітряний простір над ділянкою також розглядався як res soli – частина поверхні землі, тому нерухомістю вважались не лише земельні ділянки та надра землі, але і все створене чужою працею на землі власника: будівлі, посіви, насадження [765, с. 180-181]. Вони не розглядались як самостійні об’єкти нерухомості, а вважались складовою частиною поверхні землі. Це втілювалося у положенні «superficies solo cedit» – зроблене над поверхнею слідує за нею.

У деяких зарубіжних країнах законодавство визнає земельну ділянку єдиним об’єктом нерухомості, а все інше (будівлі, споруди, приміщення) вважаються її складовими частинами. При цьому німецька цивілістична доктрина виходить з того, що земельна ділянка є нерухомою річчю саме тому, що занесена як така до поземельної книги. Вирішальним для питання, чи має певна частина земної поверхні розглядатись лише як частина земельної ділянки, або як самостійна земельна ділянка (декілька ділянок) є лише те, як ці землі занесено до поземельної

книги[102]. Це кореспондується з тим, що в Україні земельна ділянка теж абстрактна та являє собою географічно визначену частину поверхні та певний простір (вглиб та ввись)[103]. Абстрактність земельної ділянки у юридичному сенсі віддзеркалюється перш за все у наступному: 1. земельна ділянка – це не лише ґрунтовий шар; 2. земельна ділянка – це аналітична проекція «реального» простору (частини місцевості), з його рельєфом і ухилами на двомірні плани (карти). Фактично, конфігурація і площа (т. зв. «аналітична площа») ділянки в більшості випадків не відповідають реальній площі частини місцевості (т. зв. «фізичній площі»).

За вітчизняним законодавством поняття «нерухомість» еклектично поєднує дуже різнорідні об'єкти прав. З цього вбачається наступне: 1) нерухомість – це насамперед простір (його частина) з правами на відповідні матеріальні конструкції або без них; 2) лише стосовно земельних ділянок не потрібна «суб'єктивно-технічна» оцінка при їх кваліфікації як нерухомих речей; 3) плюралізм об'єктів нерухомості обумовлює небезпечний перетин цих об'єктів як простору; крім того закон залишає надмірну «свободу» для суб'єктивних оцінок під час кваліфікації речей як нерухомих; 4) на практиці чи не найбільшою проблемою є проблема співвідношення прав на будівлі та відповідні земельні ділянки, адже за законодавством України ці об'єкти визнаються окремими нерухомими речами[104]. Останнім часом зусилля законодавця спрямовані на визначення єдності їх юридичної долі[105], але обрані заходи – паліативні[106].

---

[102] Ділянка, що складається з ряду частин, що не межують, все одно є єдиною ділянкою, якщо так її занесено до поземельної книги.

[103] Із землевпорядної точки зору земельна ділянка є результатом інтелектуальної проектно-інжинірингової діяльності геодезистів та землевпорядників, формується за документацією із землеустрою, за допомогою комплексу польових та камеральних робіт. Можна сказати, що земельна ділянка є частиною простору, заповненого тією чи іншою матерією. При цьому матеріальна субстанція (її частина) може бути вилучена правопорядком зі сфери панування власника ділянки (звичайно це стосується насамперед надр). Тобто, поняття «земельна ділянка» визначається по суті через характеристику прав на неї. У деяких зарубіжних правопорядках «земельна ділянка» персоналізує частину простору від центру Землі до космосу, а публічними та приватними механізмами лише обмежується (зупиняється) реалізація прав власника ділянки (особи, якій належать речові права) у цьому просторі. Для України такі висновки є сумнівними.

[104] Ріпенко А.І. До питання про особливості володіння земельними ділянками та іншою нерухомістю. *Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських відносин*: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції на тему (17-18 травня 2013 року). – Хмельницький: Хмельницький університет управління і права, 2013. С.223-226.

[105] Зміна редакцій ст.120 ЗК, ст.377 ЦК, Закону «Про оренду землі», інструктивних документів для нотаріусів.

Зокрема, приміщення залишились без прив'язки до прав на земельні ділянки.

Принципово усунути суб'єктивізм та інші негативні фактори можна шляхом визначення у законі єдиного (матеріального) об'єкта нерухомого майна – земельної ділянки[107]. На нашу думку, це має бути обрано як загальну тенденцію подальшого реформування законодавства. Тоді все, що знаходиться на ділянці, над та під її поверхнею і не вилучене зі сфери панування власника (споруди, будівлі, приміщення тощо), юридично «приростатиме» до неї, поліпшуючи чи обтяжуючи її. Важливо, що поза правовим зв'язком із земельною ділянкою не зможуть існувати навіть приміщення[108]. Теоретичною підставою для таких законодавчих трансформацій є розуміння «нерухомості» як суто юридичної абстракції[109]. У такому разі земельна ділянка стане єдиною «тілесною» нерухомою річчю. При реалізації запропонованого підходу необхідно вирішити багато супутніх практичних та теоретичних проблем[110].

Просторові межі здійснення прав на земельну ділянку. Отже, враховуючи визначення земельної ділянки, що містяться у ЗК та ЦК України, простір є матеріальним, а його частина – земельна ділянка є річчю. При цьому простір, що належить особі, утворює об'єкт, зовнішні межі, структура та права на який так чи інакше пов'язані із землею як основою життєдіяльності. Тобто розуміння земельної ділянки як певного заповненого матерією простору у встановлених на місцевості бокових, верхніх та нижніх його межах залишилось незмінним

---

[106] Цікаво, що дана проблема є інтернаціональною для країн, де є «плюралізм» нерухомості. Наприклад, у Франції співвідношення юридичної долі ділянки та будівель вирішується за принципом «необхідного інтересу». Головною річчю може бути як будівля, так і ділянка. На наш погляд, це цікаво, але не придатне для України.

[107] Окремого ґрунтовного дослідження, на підставі порівняльно-правового аналізу, потребує питання поширення правил про обіг нерухомості на відповідні права щодо земельних ділянок та їх частин, т.з. «безтілесну нерухомість», відмінну від фактичної (тілесної) нерухомості - землі. Правова абстракція земельної ділянки позначає як матеріальну субстанцію поверхні, так і відповідний простір, тому обмежені права на земельну ділянку можуть стратифікувати цей простір у різних вимірах. Наприклад, праву власності на 1/100 земельної ділянки під багатоквартирним будинком може відповідати право використання конкретного приміщення третього поверху площею 100 кв.м.

[108] Право на використання окремого приміщення може бути представлено як право співвласника земельної ділянки, разом з будівлею і квартирами, або ж бути наданим учаснику юридичної особи (кооперативу, ОСББ тощо), що є власником такої земельної ділянки.

[109] Ріпенко А.І. Земельный участок как правовая абстракція. *Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 15-річчю Національного університету «Одеська юридична академія» та 165-річчю Одеської школи права (30 листопада 2012 року). Том 2. НУ «Одеська юридична академія». – Одеса: Фенікс, 2012. С.506-509.

[110] Детальніше див.: Ріпенко А. Земельні ділянки та інші нерухомі речі як правові абстракції. *Форум права*. 2013. №1. С. 822-830.

протягом багатьох сторічь [765, с. 93]. Безпосередня протяжність цих меж, обмеження щодо здійснення права власності в них по-різному визначаються у різних правопорядках.

Аналіз використання земельних ділянок як об'єктів нерухомості для містобудівних потреб потребує дослідження питання прав на об'єкти, розташовані на, над та під земельною ділянкою у просторових межах панування власника та поза такими межами. Вітчизняне законодавство, як відзначалось вище, обмежує використання земель певними просторовими межами, але чітких принципів і критеріїв цього обмеження в законі немає. Фактично найбільше нас цікавлять «верхня» та «нижня» межі розповсюдження такого права на земельну ділянку.

Визначення природи прав «поверхневого» власника (користувача) на використання надземного простору при більш детальному розгляді демонструє певні дискусійні аспекти. При цьому повітряний простір не слід плутати з атмосферним повітрям: якщо атмосферне повітря являє собою суміш газів, то повітряний простір складає частину повітряної сфери, що розташована над суходолом і водною територією України, у тому числі над її територіальними водами, і обмежена вертикальною поверхнею, що проходить по лінії державного кордону України [503]. З еколого-правових позицій І. В. Ігнатенко зазначає, що у процесі забудови земельної ділянки відбувається вплив на атмосферне повітря у двох напрямах. З одного боку, зведення об'єкта на земельній ділянці є «вторгненням» у «повітряний стовп», повітряне середовище земельної ділянки, з іншого – зведення об'єктів будівництва завжди спричиняє фізичний вплив на атмосферне повітря [244, с. 145].

Якщо верхня межа – тобто межі використання повітряного простору земельної ділянки – ще певним чином врегульовується земельним та містобудівним правом, підкорена планувальній документації, обмеженням щодо поверховості забудови тощо, то «нижня» межа, яка проходить під земною поверхнею та вимагає співвіднесення землі та надр, чітко не визначена. У сучасних умовах містобудівне використання «землі» може бути пов'язане з

поглибленням під поверхню земельної ділянки. Окреме важливе питання складає активне будівництво під землею. На непідготовленість законодавства до чітких та однозначних відповідей на виникаючі запитання вказав, зокрема, той факт, що розташування у великих містах торговельних об'єктів під землею ставило «в глухий кут» навіть перевіряючих, що контролювали правомірність використання відповідних територій. Складна проблематика визначення правового режиму земель та надр, встановлення їх співвідношення досліджується науковцями ще з дореволюційних часів. Узагальнюючи плюралізм думок з цього приводу, можна представити їх у вигляді таких головних підходів:

1) уніфікований підхід, прихильники якого виходять з того, що надра не є окремим об'єктом прав, а виступають частиною земельної ділянки та поділяють її правовий режим [257; 175];

2) диференційований підхід, у межах якого земельна ділянка та надра під нею розмежовуються як окремі об'єкти права, що володіють власними правовими режимами. Спроби здійснити юридичну делімітацію цих нерозривно зв'язаних один з одним об'єктів спричинили появу численних методологічних позицій, що можуть бути зведені до двох основних:

а) просторова делімітація, яка полягає у намаганні встановити більш-менш чітку «межу», «лінію», яка б відокремлювала земельну ділянку від надр під нею. Найчастіше просторова делімітація проводиться шляхом:

- *прив'язки до ґрунту.* Популярною є наукова позиція, відповідно до якої земельна ділянка розуміється як розташований на земній поверхні «геометризований блок ґрунтового шару» [346]. Тобто, усе те, що знаходиться під ґрунтовим шаром, відноситься до надр. Гіпотетично, відмінність за якісними ознаками (поряд з ознакою просторового розташування) може стати критерієм однозначного відмежування «землі» від «надр» з огляду на властивості субстрату самого «ґрунту» («ґрунтового шару») відмінного від субстрату «надр». Проте, на нашу думку, розуміючи земельну ділянку як геометризований блок ґрунтового шару, слід щонайменше визначитись з просторовими межами та якісним відмежуванням самого такого «шару» від інших об'єктів прав, тобто чітко

визначити його просторово-якісні межі. Насправді, ґрунтовий шар можна вилучити з ділянки, яка при цьому залишиться територіальним простором, тобто також земельною ділянкою, що є навіть характерним для містобудівної діяльності. Замість «ґрунту» може бути утворено т. з. «міський ґрунт» - асфальтоване чи інше штучно створене покриття, яке (а вірніше, поліпшена таким чином ділянка поверхні) є земельною ділянкою в юридичному розумінні. Тому маємо певні сумніви щодо доречності надання поняттю «ґрунт» («ґрунтовий шар») у розглядуваному аспекті якогось абстрактного юридичного значення;

- *встановлення фіксованих меж.* Такий підхід покликаний максимально однозначно встановити співвідношення між землею та надрами. Наприклад, цей підхід використовується у законодавстві Польщі (межа між поверхнею та надрами проходить на глибині 30 м), Венесуели (межа проходить на глибині до 3 м за умови, що власник поверхні не проникнув своїми спорудами нижче – у такому випадку кожна ситуація досліджується уповноваженими органами окремо). У законодавстві Російської Федерації закріплено правило, що власники і користувачі земельних ділянок мають право здійснювати в межах своїх земельних ділянок будівництво підземних споруд на глибину до 5 метрів. На підставі цієї норми А. П. Анісімов и С. А. Чаркін вважають, що за загальним правилом, межа між землею та надрами складає 5 метрів [19]. Подібний підхід реалізовано і в Гірничому кодексі Франції 1956 року, згідно з яким державною власністю визнаються надра землі, починаючи с 2-метрової глибини, а також шахти та нерухоме майно, необхідне для їх експлуатації. Ми скептично відносимося до такого способу розмежування землі та надр, навіть пам’ятаючи про умовність та правову абстрактність цих понять. Технічна можливість та економічна доцільність заглиблення у «надра землі» (так само як і використання повітряного простору на певній висоті) залежить від ступеня розвитку суспільства в цілому, рівня технічного прогресу тощо. Тож конкретну частину простору, у межах якого можна панувати власнику ділянки, чітко (скажімо «15 метрів вверх та 7 метрів вниз») наразі визначити неможливо та й не доцільно;

- *казуїстичного розмежування.* Такий шлях пропонує, наприклад, Л. Г. Навроцька, яка вважає, що верхньою межею надр треба розглядати не просто земну поверхню, а «умовну поверхню» земної території, враховуючи місце знаходження об'єкта та цільове призначення земель. Із цього випливає, що межі між землею та надрами мають визначатися кожен раз відносно до конкретних ситуацій [438, с. 12]. Як слушно зазначає А. А. Вороніна, це важливе питання не повинно вирішуватися таким казуїстичним способом, який поступово переходить у спосіб прецедентний. Критерії мають бути встановлені законодавчо [111];

б) функціональна делімітація, прибічники якої вважають, що незалежно від фактичного заглиблення у землю використання земельної ділянки відрізняється від надровикористання лише характером та метою проведених дій. Досить ґрунтовно цей підхід представлено в дореволюційній цивілістиці. Так, А. Л. Боровіковський вважав, що зовнішньої ознаки для розмежування землі і надр немає, що «глибина тут ні до чого», і треба шукати іншу ознаку. На його думку, надра землі – це її сутність; їх використання – це їх витрата. У свою чергу, використання землі без витрати її сутності – є користуванням її поверхнею (наприклад, зведення підземних споруд) [71, с. 84]. Ми схильні до підтримки цієї позиції. Наприклад, стосовно містобудівних потреб, риття котлованів чи улаштування глибоких фундаментів для багатоповерхової забудівлі слід розглядати як одну зі сторін господарського використання самої землі (земельної ділянки), а не надр.

Отже, ми вважаємо найбільш вдалим і обґрунтованим диференційований функціональний підхід до розмежування землі та надр шляхом визначення основної мети використання. Так, користування субстратом надр (видобування корисних копалин тощо), коли економічний інтерес для користувача становить субстанція надр як певний ресурс – це надрокористування; використання підземного простору для не пов'язаних із цим потреб – землекористування. Насправді, у багатьох випадках відбувається як надро-, так і землекористування, але зазвичай всі необхідні документи не оформлюються. Частіше за все використання надр передбачає використання певних функцій відповідної

земельної ділянки (хоча підземне будівництво метро значної протяжності під землею важко назвати використанням кожної земельної ділянки, розташованої на земній поверхні). Досліджуючи ці питання, ми бачимо, як перекликаються публічно-правові аспекти визначення земель як просторової основи містобудування та земельних ділянок як об'єктів нерухомого майна.

В аспекті піднятої нами проблеми щодо просторових меж здійснення прав на земельну ділянку, важливо відповісти на важливе принципове питання: у власника земельної ділянки є *право на підземний простір* в певному обсязі чи *право на будівництво підземних споруд*? Відповісти на це питання можна лише проаналізувавши положення законодавства про надра.

Відповідно до законодавства надра є виключною власністю Українського народу і надаються тільки у користування (ст. 4 Кодексу України про надра). Угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності Українського народу на надра, є недійсними. Оголошення надр загальнодержавною власністю вказує на значущість цих природних ресурсів (це властиве майже всім сучасним країнам та є загальносвітовою тенденцією). Однак не варто вдаватись у неадекватне втручання з боку держави та наступ на права приватних землевласників. Насправді надра знаходяться під кожною земельною ділянкою, тому держава може суттєво звузити права «власників земної поверхні».

Вітчизняне законодавство про надра передбачає кілька можливих способів використання надр, серед яких фігурує будівництво підземних споруд. При цьому Р. С. Кірін звернув увагу на те, що право користування підземними порожнинами, як правова структурна складова частина права надрокористування (об'єктивне право), являє собою систему правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері вилучення корисних властивостей підземних порожнин, їхніх видів, порядку та умов проектування, будівництва (створення), експлуатації та припинення (консервації, ліквідації) використання. У ширшому розумінні може йтися про *підземне право*, як складову частину надрового права, якими так само є гірниче право та геологічне право [280, с. 104]. Тобто учений говорить про те, що один об'єкт – надра – можна використовувати по-різному, а для регламентації цих

відносин сформувалися окремі структурні частини надрового права. З огляду на висновки Р. С. Кіріна, можна вказати на цікаву ситуацію: відносини забудови на земній поверхні регулюються земельним та містобудівним правом, а під земною поверхнею – підземним правом. Однак така конструкція залишається теоретичною, адже практика її не сприймає. Зокрема, парадоксальною виглядає ситуація, коли і КпН, і ПК України визнають будівництво та експлуатацію недобувних підземних споруд одним з видів користування надрами, а в Україні, за фактичної наявності таких споруд, констатовано абсолютну відсутність виданих спеціальних дозволів на користування надрами [281, с. 115].

На нашу думку, це лише підтверджує необхідність змін законодавчого підходу до врегулювання цих відносин. За своєю суттю містобудівні відносини на землі, над землею та під землею – єдині, становлять собою комплекс та мають регулюватися на уніфікованих правових засадах. Однак наразі вони розірвані між різними галузями права та законодавства, регламентуються в абсолютно різних правових площинах. Тобто можна констатувати глибокий розрив між фактичною дійсністю та правом, що її регулює, а саме: технічні можливості розвитку міст значно випереджають законодавство, що регулює ці процеси. Консервативне законодавство орієнтоване на той період часу, коли спроможність бути просторовим базисом була притаманна тільки земельним ресурсам. Проте з розвитком науки операційно-просторовою основою для розміщення різноманітних об’єктів стали виступати і надра, які почали використовувати для будівництва і експлуатації підземних споруд, не пов’язаних з видобутком корисних копалин [299].

Для вирішення окреслених проблем наука пропонує вертикальне зонування, що дозволить використовувати у планувальному процесі не лише поверхневий простір, але й підземний – геопросторовий ресурс. За рахунок розвитку «по вертикалі» багатофункціональних зон при комплексному використанні підземного простору створюються передумови формування містобудівних ансамблів з якісно новими просторово-естетичними та екологічними характеристиками. Тому освоєння підземного простору мегаполісів має

здійснюватися за принципом не тільки «горизонтального», а й «вертикального» зонування підземних шарів [240]. Наразі в Україні бракує чіткого розмежування та узгодження таких видів діяльності як «містобудування» та «надрокористування», що ускладнює раціональне використання георесурсів. Усе це свідчить, що на сьогодні відсутній системний підхід до розвитку підземного простору великих міст, не обґрунтовані способи комплексного використання георесурсів мегаполісів, недостатньо застосовуються інноваційні технології та принципи ресурсозбереження у підземному будівництві [121].

Наявна у сучасному законодавстві України невизначеність у співвідношенні прав на використання земель та надр для містобудівних потреб має бути усунута. Зокрема, це обумовлюється потребами тих землекористувачів та надрокористувачів, які використовують одну і ту саму частину території незалежно один від одного для різних цілей. При цьому таке використання не може бути абсолютно незалежним, оскільки використання ділянки надр автоматично накладає деякі обмеження на використання земельної ділянки над нею. Використання ділянки надр, розташованої нижче, накладає обмеження на використання ділянки надр, розташованої вище [111].

Звичайно, сприйняття та впровадження у законодавство моделі вертикального зонування вимагає досить суттєвого перегляду й інших теоретичних та практичних аспектів регулювання цих відносин. Визначення земельної ділянки як певної частини простору, на який поширюються права власника поверхні або ж певні виключні права на використання такого простору, вимагає переосмислення підходу до правового режиму «неземельної нерухомості», про що ми вже вказували вище. Так, особам можуть належати права на одну й ту саму частину простору. Наприклад: на земельній ділянці комунальної чи державної власності знаходиться багатоповерховий житловий будинок, на який іноді як на окремий об’єкт нерухомості оформлюються свідоцтва про право власності за забудовниками чи іншими особами[111], квартири

[111] Звичайно, таку практику слід вважати хибною. Іноді свідоцтва про право власності на багатоквартирний будинок «в цілому» оформлювались за територіальними громадами, що спотворювало зайві проблеми вирішення яких є неможливим без судового вирішення спору та належного виконання судового рішення.

в якому належать громадянам. У цьому разі можна казати про «потроєння» прав на відповідну частину простору. Можна однак констатувати, що чинне законодавство не містить однозначних відповідей на поставлені питання, а наукові концепції та пояснення природи «просторових прав» власників землі поки що не є всебічно обґрунтованими. Зокрема, виникає гостра необхідність встановити просторові межі прав землевласників та власників інших об'єктів, що знаходяться над земною поверхнею та під нею. Варто проаналізувати основні пропозиції щодо вирішення такої складної концептуальної проблеми.

1) *Шляхом встановлення речових прав або зобов'язальних відносин.* Якщо б права власника можна було вважати нескінченними «вверх та вниз», усі питання щодо використання надземних та підземних просторів ділянок, належних землевласникам та землекористувачам, можна було б вирішити у площині сервітутних, суперфіціарних чи інших (зобов'язальної природи[112]) відносин з приводу використання чужих земельних ділянок. На нашу думку, якщо дозволене використання земельної ділянки згідно з планувальною документацією передбачає можливість використання надземних та підземних частин ділянки для відповідних потреб, інша особа може використовувати ці простори лише за домовленістю із власником (користувачем) земельної ділянки. У такому випадку права власника ділянки «поглинають» цей простір, знаходяться у сфері панування власника, охоплюються режимом цієї земельної ділянки як об'єкта нерухомості. Наприклад, надання (передача) земельної ділянки для будівництва та обслуговування автомобільної дороги передбачає й певне (хоча й відносно незначне) освоєння її «підземних частин». Це зумовлене тим, що законодавчо визначене поняття «автомобільної дороги» включає, серед іншого, підземні мережі тощо[113]. Інший приклад – будівництво багатоповерхового будинку, що передбачає освоєння підземних просторів (закладення фундаменту, влаштування підземних паркінгів, торговельних об'єктів під землею та ін.).

---

[112] Ріпенко А.І. Зобов'язальні правовідносини, пов'язані з використанням земельних ділянок. *Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права:* круглий стіл, присвяч. пам'яті проф. Ю. О. Вовка (24 трав. 2013 р. / НУ ЮАУ, НАПрУ). Харків: Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого", 2013. С.53-54.

[113] Тим не менш, в переважній більшості випадків, підземні мережі є складовою майнових комплексів певного функціонального призначення, що перебувають у власності (на балансі) інших органів чи організацій, які не є власниками (балансоутимувачами) автомобільної дороги.

У разі, коли наземні, надземні та підземні простори мають намір використовувати різні особи, «просторовий конфлікт» може бути гіпотетично вирішений у площині земельно-сервітутних відносин. Однак і тут постає питання: яку особу слід визнати власником (користувачем) відповідної земельної ділянки, а яку – сервітуарієм? Фактично, питання зводиться до того, яка з цих осіб перша оформила та зареєструвала право на відповідну земельну ділянку, оскільки законодавство взагалі не визначає, який об'єкт (скажімо, підземна споруда чи надземний будинок) є «головним» у тому сенсі, що потребує безумовного оформлення землі на титулі власності, оренди чи постійного користування[114], а який – «другорядним», що може експлуатуватись на підставі обмеженого, не виключного права. Тобто, діє принцип «хто зареєстрований, той і власник». Треба також пам'ятати про природу сервітуту як обмеженого права, що встановлюється в «особливих випадках» (коли інакше задовольнити інтерес ніяк не можливо). При цьому, як вказує Р. І. Марусенко, користування не завжди розуміється буквально як безпосередній господарський вплив на фізичну субстанцію земельної ділянки, а може також полягати у праві забороняти здійснення певних дій на обтяженій земельній ділянці, що складає зміст негативних земельних сервітутів. Заборона провадження окремих видів діяльності на земельній ділянці є змістом і таких негативних земельних сервітутів, як сервітут заборони зведення будівель вище певної висоти тощо.

Отже, йдучи окресленими шляхами, звичайно, можна вирішити певні питання, однак важко сформулювати будь-яке універсальне правило вирішення аналогічних правових ситуацій, пов'язаних із потребою одночасного використання наземного та підземного просторів у населених пунктах та на інших територіях.

2) *Шляхом впровадження нових юридичних конструкцій.* Щодо природи прав на використання простору у вітчизняній земельно-правовій доктрині теж нема єдності. Так, на думку П. Ф. Кулинича, діяльність власників та користувачів

[114] Ріпенко А.І. Права на землю підприємств: що відповісти перевіряючому? *Платник податків*. № 09 (57). 2014. С.29-32.

земельних ділянок щодо використання простору, розташованого по обидва боки земної поверхні, можна забезпечити як правомірну за допомогою правової конструкції: «*право на використання простору,* що прилягає до земельної ділянки над та під її поверхнею» [353, с. 306]. На нашу думку, відповідний «простір» може бути включено до складу такої речі як земельна ділянка та, відповідно, на нього «поширюється» («розповсюджується») право власності. Таке твердження виглядає достатньо логічним, адже використання простору на якомусь іншому (не власницькому) праві потребує додаткового обґрунтування щодо його природи, змісту тощо та окремого законодавчого регулювання. Та й саме таке «право на використання» вбачається неповним, на відміну від права власності.

3) *Шляхом використання правового механізму спільної власності (користування).* Як зазначає А. О. Чирик, правом спільної часткової власності на земельну ділянку слід вважати право декількох осіб щодо володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою як єдиним об`єктом з визначеними частками їх у праві спільної часткової власності, що в сумі становлять 1 (одиницю). Дослідниця наголошує, що здійснення володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою, яка перебуває у спільній частковій власності, за згодою всіх співвласників згідно з договором, зумовлює, по-перше, необхідність певного обмеження прав співвласників один до одного, по-друге, має договірний характер [764, с. 4-5]. Дійсно, у певних випадках, наприклад, при будівництві багатоповерхових житлових будинків з підземними частинами (елементами торговельного призначення тощо), питання використання відповідної земельної ділянки в різних площинах декількома особами може бути вирішене шляхом застосування механізмів оформлення спільної оренди чи спільної власності на земельну ділянку[115]. Зокрема, відповідно до ст. 88 ЗК України співвласники ділянки можуть домовитись про окреме використання її надземних та підземних частин (розглядаючи земельну ділянку як частину простору, цілком логічно, що учасник, наприклад, спільної часткової власності може отримати в натурі у володіння та користування «частину» земельної ділянки

[115] Зрозуміло, що в нинішніх умовах окремо слід вирішити питання використання відповідних будівель та споруд

під землею, а інший – над землею). Видається, що укладення подібної угоди співорендарями земельної ділянки також не суперечить законодавству. Тим не менш, запропоновані моделі теж не позбавлені недоліків. Скажімо, досить важко визначити частки співвласників, однозначно позначити їх «в натурі», розподіляти плоди та доходи від експлуатації єдиної земельної ділянки, спільно використовувати певні території чи споруди тощо[116].

Цікавою із наукової та практичної точок зору є ситуація, коли ділянка передана в користування, наприклад, для благоустрою певної території чи для створення озеленених територій загального користування. Вочевидь, це не виключає можливість здійснення іншою особою підземного будівництва (підземних переходів, станцій метро, торговельних об'єктів тощо), зокрема, з подальшим відновленням порушених елементів благоустрою. Згідно зі сформульованими нами вище критеріями важко казати, що підземний простір (як і надземний) більш-менш значної протяжності входить до сфери панування «наземного користувача» чи землевласника, якому ділянка надана (передана) для благоустрою чи озеленення. У цьому разі суттєве заглиблення у ґрунт: не передбачено (1) дозволеним використанням земельної ділянки, (2) положеннями планувальної документації, а також (3) зазвичай не становить економічного інтересу для власника (користувача).

Вказані проблемні питання здебільшого можуть бути вирішені шляхом спільного використання однієї земельної ділянки в різних площинах. Проте може бути інакше. Скажімо, будівництво тунелю чи іншої споруди у «підніжжя» гори, поверхня якої забудована індивідуальними будинками (використовується для садівництва чи городництва), на нашу думку, не знаходиться у сфері інтересів і панування власників ділянок поверхні. Апелюючи до принципу «qui est solum…», особи-власники «поверхневих ділянок» могли б заявити вимоги про відшкодування збитків чи стягнення плати за «негативний сервітут», або взагалі спробувати заборонити відповідну діяльність «підземного користувача». Утім, на

[116] Ріпенко А.І. Мірошниченко А.М. Проблемы принудительного прекращения права на долю в имуществе. *Legea si Viata.* Februarie 2015. P. 63–66.

нашу думку, у задоволенні подібних позовів слід відмовляти, адже те, що відбувається у підніжжя гори (коли відсутні конкретні незручності у вигляді шумів, вібрації, задимлення тощо), знаходиться поза сферою інтересів власника земельної ділянки. Якби надра не були майже повністю вилучені зі сфери панування власників земельних ділянок (надра виключені з поняття земельної ділянки), поширення прав власника (користувача) ділянки поверхні на підземний простір, зайнятий надрами, не викликало б особливих зауважень. Наприклад, у Конституції Греції міститься положення про можливість прокладання тунелів без відшкодування збитків власнику землі у випадках, коли «тунелі не будуть перешкоджати нормальному використанню майна, розташованого над ним» [422, с. 282]. На нашу думку це є обмеженням прав власників «ділянок поверхні» на користь суспільства, що не заперечує, а навпаки підтверджує те, що за загальним правилом підземний простір під ділянкою належить її власнику. Вважаємо, що це питання, у тому числі співвідношення такого підземного землекористування з надрокористуванням, потребує спеціального дослідження.

У будь-якому випадку, дослідження піднятого питання щодо меж права землевласника та землекористувача додатково демонструє аналізовану дефективність категорізації земель за сучасним законодавством. Так, de lege lata, визначаючи цільове призначення певної ділянки, її можна віднести лише до однієї із закріплених у ЗК України категорій земель, що по суті збіднює правове регулювання відносин із використання земельних ділянок як частин простору та зайвий раз доводить недоречність залишення в законі поділу земельного фонду на замкнений перелік взаємовиключних категорій земель. Тут ми виводимо додатковий аргумент до раніше висловленої позиції на користь заміни зонуванням та плануванням принципу розподілу земель на категорії та цільового використання земель. Мова йде про те, що використання території певної зони передбачає супутні та допустимі види використання, що можуть мати місце на різних щаблях простору. Можемо уявити скелю, підземна поверхня якої зайнята виробництвом, порожнина скелі використовується для рекреації, а поверхня – для розміщення житла. Сучасне земельне законодавство не надає чіткої правової

моделі віднесення такої ділянки до певної категорії та цільового призначення. Але саме ця невизначеність, неуніверсальність, «немасштабованість» є тим фактором, що створює передумови для корупції, використання земель із суттєвими порушеннями тощо. Формуючи земельні ділянки як об'єкти нерухомого майна за такими принципами, можна казати про окремі нерухомі речі (земельні ділянки) в одній проекції.

У цього прогресивного підходу є суттєві контраргументи. Так, виділення окремих «просторових земельних ділянок» не повною мірою узгоджується із визнаним у багатьох країнах принципом «qui est solum…», хоча цей принцип майже ніде не сприймається «абсолютно». Зокрема, в Україні послідовне запровадження цього принципу не відбулося, адже власникам землі, за загальним правилом, не належать не лише надра (їх сутність – ресурси), а й сам простір, зайнятий ними[117]. Так само, не ставиться питання про можливість використання нескінченного (чи навіть відносно протяжного) повітряного стовпа над земельною ділянкою. Наразі в Україні також не створено умови для обліку просторів земельних ділянок у різних «зрізах» («стратах»), адже функціонує «двовимірна» кадастрова система[118]. Наразі експлуатація підземних (а в деяких випадках і надземних) просторів нерідко відбувається без оформлення будь-яких документів на землекористування (надрокористування) та, відповідно, з недоотриманням бюджетами плати за землю.

На теперішній час оптимальним варіантом видається принципове визначення майбутнього використання надземних та підземних просторів земельних ділянок на стадії їх «первинного» відчуження (надання в користування) із земель державної та комунальної власності. Адже зведення під землею об'єктів без порушення прав вже існуючого «користувача поверхні» нерідко є неможливим (недоцільним). Наприклад, уже зараз, готуючи лоти для продажу земельних ділянок або прав на них на земельних аукціонах, можна передбачати одночасне

[117] Норма ст.23 Кодексу України про надра, як певний виняток, на нашу думку, лише підтверджує загальне правило.

[118] Принципово це можливо з використанням сучасних ГІС-технологій та тривимірних ГІС-систем. Загалом, дане питання пов'язане з проблематикою запровадження в Україні т.з. «3-D кадастру», що дістає все більшої уваги дослідників у західних країнах.

використання як наземних (надземних), так і підземних просторів певної земельної ділянки, придбати яку (права на яку) можуть декілька осіб (наприклад, отримати ділянку в спільну оренду, у спільну власність чи одній особі право власності, іншій – суперфіцій).

Не менш важливим питанням, на яке слід звернути увагу, є вимушене «розірвання» правового режиму земельної ділянки у випадку її забудови над та під землею різноманітними об'єктами нерухомості, належними на праві власності різним суб'єктам. Справа в тому, що подібні випадки безпосередньо не враховані у ст. 120 ЗК України та ст. 377 ЦК України, тому застосування положень цих статей на практиці може бути неоднозначним. У певних випадках немає достатніх підстав розглядати такі будівлі чи споруди як головну річ і приналежність чи як складові єдиного «майнового комплексу», оскільки вони можуть являти собою цілком відокремлені та не пов'язані між собою фізично та юридично нерухомі речі. Наведене є додатковим підтвердженням недосконалості моделі слідування ділянки за будівлею, покладеної в основу вказаних норм земельного і цивільного законодавства.

Досліджуючи правовий режим підземної забудови, П. Ф. Кулинич дійшов висновку, що в законодавстві України реалізована землецентрична правова концепція поняття нерухомості, відповідно до якої нерухомістю може бути сама земля (земельна ділянка) та все, що нерозривно зв'язане з нею [350]. Учений звертає увагу на те, що споруди під землею не мають того нерозривного зв'язку із земельною ділянкою, про який йдеться у чинному законодавстві, тому вони «випадають» із юридичного поняття нерухомості. Науковцем обґрунтована надроцентрична концепція нерухомості, відповідно до якої будівля (споруда), яка побудована під землею, має юридичний зв'язок не з земельною ділянкою, а з ділянкою надр [350]. На основі своїх досліджень, П. Ф. Кулинич пропонує поєднати землецентричну та надроцентричну концепції цивільному та земельному законодавстві [354]. Тобто учений наполягає на подальшому множенні об'єктів нерухомого майна. На нашу думку, доцільним є запровадження у вітчизняне законодавство концепції єдиного об'єкта нерухомості – земельної

ділянки. Хоча й за такого розуміння можуть залишитись певні проблеми. Наприклад, якщо йдеться про використання земельних ділянок для зведення та обслуговування підземних (надземних) лінійних об'єктів великої протяжності тощо.

Таким чином, сучасне вітчизняне законодавство дозволяє вирішувати питання одночасної експлуатації надземних, підземних та наземних частин простору земельних ділянок, але лише «до певної межі», не даючи конкретних та вичерпних відповідей на всі питання, що виникають у зв'язку з цим[119].

Позиції учених щодо питання віднесення простору над та під земельної ділянкою до сфери панування власника поверхні можна поділити на два концептуальні підходи: 1) *власницький підхід*, відповідно до якого простір у певних межах, зокрема, повітряний входить до поняття земельної ділянки (вони є єдиною річчю) і на нього повною мірою поширюються права власника ділянки[120]; 2) *користувацький підхід*, згідно з яким власники земельних ділянок мають лише певні права щодо використання відповідного простору, природа яких визначається неоднаково [388]. Вирішення цього питання є вкрай важливим для обрання належного механізму регулювання відносин щодо здійснення прав на земельні ділянки для містобудівних потреб. З огляду на положення вітчизняних ЗК України та ЦК України схиляємось до думки, що частина простору у певних вертикальних межах входить до поняття земельної ділянки і на нього поширюються права власника земельної ділянки – об'єкта нерухомого майна. Відповідно в межах цього простору він може вести містобудівну діяльність з урахуванням відповідних законодавчих приписів. Інше тлумачення, на наш погляд, здатне призвести до правової невизначеності щодо природи прав на надземний та підземний простір. Це може спричинити порушення прав власників земельних ділянок, позбавлення власника найбільш повного панування над своєю власністю. Не поіменовані та, по суті, не захищені належними інструментами

[119] Детальніше див: Ріпенко А. Правові питання використання надземного та підземного простору земельних ділянок. *Форум права*. 2012. № 1. С. 820-829.

[120] На такій позиції стоять, зокрема, Н.Л. Малеіна, вітчизняний науковець А.М. Мірошниченко. Такий підхід по суті відображений у ЗКУ та ЦКУ

права, без відповідного законодавчого забезпечення навряд мають якісь очевидні переваги над, скажімо, правом загального природокористування, яким може скористатись необмежене коло осіб тощо.

Вплив планувальної документації на здійснення прав на земельну ділянку. Посилення значення планувальної документації, а тим більше – перспективи повноцінного впровадження концепції просторового планування до вітчизняного містобудівного та земельного законодавства, актуалізують питання щодо допустимих меж впливу містобудівної планувальної документації на здійснення права власності на земельну ділянку. Такий підхід може іманентно приховувати певну небезпеку. Так, «зменшення» відповідно до планувальної документації просторової сфери реалізації власником (землекористувачем) своїх прав на зведення будівлі певної поверховості виглядатиме обмеженням його прав, що надасть підстави вимагати в певних випадках відповідного відшкодування. Фактично, такими діями змінюється нерухомість (земельна ділянка), її певні параметри, функції, властивості. Питання обмежень та компенсацій, що витікають з моменту затвердження планувальної документації потребують окремого уважного розгляду, зокрема, з урахуванням практики ЄСПЛ.

Іншою небезпекою «теоретичного ґатунку» можна вважати те, що в разі зміни містобудівної документації фактично змінюється об’єкт прав – земельна ділянка (як частина простору) певного власника чи користувача, а отже, змінюються параметри «речі» у цивільно-правовому розумінні незалежно від волі її власника. В окремих випадках можна навіть вести мову про експропріацію земельної ділянки[121].

Згідно зі ст. 25 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» режим забудови територій, визначених для містобудівних потреб, встановлюється у генеральних планах населених пунктів, планах зонування та детальних планах територій, причому він є обов’язковим для врахування під час розроблення

[121] Детальніше з цього питання див.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju_2012_5_9. Ріпенко А.І., Мірошниченко А.М. «Планувальна експропріація» за законодавством України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. № 5 (127). 2012. С. 59–66.

землевпорядної документації[122]. У сучасних умовах затвердження планувальної документації[123] нерідко істотно зачіпає права та інтереси відповідних землевласників і землекористувачів. Наприклад, особа володіє ділянкою на праві власності із цільовим призначенням «для будівництва і обслуговування багатоквартирного житлового будинку» чи «для колективного гаражного будівництва»[124], але з часом режим забудови території змінюється (наприклад, ділянка включається до виробничої території), і таке використання стає неможливим, що є перешкодою у здійсненні права власності. Також власник (користувач) може опинитися у «планувальному оточенні» сміттєзвалища, заводу, цвинтарю тощо. І це лише частина проблем, що виникають на практиці. Як результат, вартість земельних ділянок при затвердженні нової містобудівної документації може суттєво знизитись. За цих обставин виникає низка питань: (1) наскільки далеко можна зайти, звужуючи рамки права власності на землю шляхом встановлення планувальних обмежень, та (2) за яких умов у власника земельної ділянки виникає право на відшкодування збитків, спричинених таким обмеженням. Відповідь на ці питання не є однозначною та може надаватися з різних методологічних позицій:

1) *планування як втілення публічного інтересу законно обмежує право власності на земельну ділянку*. Взагалі, планувальні обмеження по суті не є взагалі обмеженнями, а можуть бути визнані свого роду «рамками» права власності. Тобто планувальне обмеження «за визначенням» не може порушувати права власності, оскільки за рамками обмежень права просто не існує. За такого підходу слідує, що за умови дотримання встановленої законом процедури планувальні обмеження права власності можуть заходити як завгодно далеко. А питання про відшкодування заподіяних збитків взагалі не виникає;

---

[122] Тому можна вести мову про «пріоритет» містобудівної документації над відповідною землевпорядною документацією. Через це питання, що розглядаються, стосуються перш за все містобудівної документації та тих обмежень, що можуть випливати з неї.

[123] Під «планувальною документацією» розуміємо містобудівну документацію, передбачену ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», а також документацію із землеустрою, передбачену, зокрема, у п.п. «б», «в», «ґ», «ж» ст.25 ЗУ «Про землеустрій».

[124] Цільові призначення взяті як приклад із Класифікації видів цільового призначення земель, затвердженої наказом Держкомзему від 23.07.2010р. № 548.

2) *право власності є абсолютним та захищеним від впливу планувальної документації.* Якщо положення про непорушність права власності (ч. 4 ст. 41 КУ) розглядати абсолютно, за таких умов сумнівною є можливість прийняття будь-якої планувальної документації, яка «за визначенням» має містити обмеження права власності. Попри абсурдність, на перший погляд, такого підходу, існує принаймні один приклад, коли ВСУ виходив саме з такого «екстремістського» підходу. Так, ВСУ у своєму рішенні по справі № 21-2а11 визнав, що рішенням органу місцевого самоврядування про внесення змін до містобудівного обґрунтування відповідач обмежив право позивача на користування об'єктом права власності за призначенням. Суд вважав це незаконним;

3) *право власності підкорене планувальній документації, однак забезпечене достатніми гарантіями*. Звичайно, у сучасному суспільстві право власності користується низкою гарантій, утім, гарантії для права власності не означають, що такі права не можуть обмежуватися в інтересах інших осіб, соціуму загалом.

Ступінь обмеження планувальною документацією права власності на земельну ділянку може бути таким, що обмеження складатимуть «фактичну експропріацію», хоча і не будуть пов'язані із формальним позбавленням титулу. Наприклад, коли земельна ділянка перестане бути придатною для її використання відповідно до запланованого власником призначення, дозволеного чинною до того планувальною документацією (наприклад, для житлової забудови). ЄСПЛ вважає «позбавленням майна», наприклад, випадки коли заявники були поставлені перед загрозою виселення, коли метою встановлення обмеження були позбавлення власності або коли встановлене обмеження істотно знизило вартість майна. Як видається, при «фактичній експропріації» власник повинен користуватися тими самими гарантіями, що і при експропріації, яка передбачає формальне позбавлення титулу.

Досліджуючи ці проблеми, О. А. Халабуденко на прикладі функціонування системи просторового планування простежує зміни в концептуальному уявленні про право власності на об'єкти нерухомості. Ці зміни проявляються в тому, що зміст даного права, обмеження, пов'язані з ним, межі його існування

визначаються нині узгодженою політикою органів публічної влади та зацікавлених приватних осіб за допомогою відкритої нормативної системи і у вилученні ринкового механізму. У результаті змінюється сама концепція права власності на землю: в доктрині і на практиці воно розглядається переважно як відносне право, матриця якого визначається скоординованою національною, а в більшій мірі – регіональною політикою просторового планування [745]. Таким чином, планувальні обмеження (обмеження внаслідок проведення просторового планування) можуть обмежувати право власності, причому істотно, сягаючи ступеня «фактичної експропріації».

На наш погляд, розуміння ступеня впливу планувальної документації наближує до сприйняття земельної ділянки – об'єкта нерухомості як певної частини простору. У межах цього простору знаходяться об'єкти, правовий режим яких іноді «конфліктує» із правовим режимом земельної ділянки. За радянських часів відбулося «усуспільнення правового режиму» таких природних об'єктів як ліси, водні об'єкти та деякі інші. Проте сьогодні розгалужене законодавче регулювання цих відносин не видається оптимальним варіантом. Очевидно, що, наприклад, земельна ділянка і водний об'єкт («об'єкт «природної нерухомості») не мають функціонувати за принципово різними законами. Насправді, сама собою «модель», за якою на «рівноцінних» власницьких правах, але різним особам належать земельні ділянки, ділянки надр, водні об'єкти, ліси, тобто об'єкти, кожен з яких можна назвати «зрізом» єдиного природного утворення, не може не призводити до конфліктів їхніх інтересів.

На думку П. Ф. Кулинича, особі, яка отримала правомочності щодо володіння і користування відповідною земельною ділянкою, належать певні «виключні права на використання природних об'єктів». Як стверджує науковець, земельно-правове визначення поняття земельної ділянки не може включати в себе як «повітряний стовп» над її поверхнею, так і частину надр під її поверхнею, оскільки таке визначення являтиме собою вихід за межі сфери дії земельного права та вторгнення в «компетенцію» іншої поресурсної галузі права [353]. На нашу думку, жодних «галузевих бар'єрів» між правовими галузями

(суб'єктивними уявними доктринальними утвореннями) немає і бути не може, якщо це заважає певному дослідженню та шкодить потребам практики. Об'єктивний фізичний та юридичний зв'язок земельної ділянки та всіх об'єктів, що за вітчизняним законодавством вважаються нерухомістю (а за німецьким законодавством є істотною складовою ділянки), жодною мірою не можна ігнорувати. Позиція автора даної роботи з порушеного питання полягає в наступному. Перш за все, використання інструментарію поресурсних правових галузей та цивільного права під час дослідження правової категорії «земельна ділянка» вбачається цілком можливим і навіть виправданим[125]. Це необхідно для виведення міжгалузевого визначення земельної ділянки, або ж навпаки, для відкидання такої концептуальної ідеї та напрацювання низки внутрішньогалузевих, певною мірою «ситуативних», визначень цього поняття. Крім того, не заперечуємо можливість поступового «розширення» уявлень про предмет самого земельного права, що може, з часом, охопити норми поресурсних правових галузей, містобудівельні та інші приписи, а також «відшліфувати» цивільно-правові норми щодо правового режиму нерухомості.

Кажучи про «виключні права», «права на використання простору», на нашу думку, доцільно на доктринальному рівні визначити їх природу та сформулювати поняття, віднести до речових або зобов'язальних (відносних) прав чи обґрунтувати їх іншу природу тощо. Здається, що тут перетинаються предмети науки земельного права, природоресурсного права, цивільного права та інших наукових галузей. Так, цивільному праву не знайомі «невідомі» речові права, які визначаються за принципом «numerus clausus», а тому мають бути чітко позначені в законах[126].

Отже, у результаті проведеного дослідження можна підвести деякі підсумки. По-перше, незалежно від обраного науково-методологічного підходу до розуміння забудови (цивілістичного – як реалізацію суб'єктивного права; еколого-природоресурсного – як природокористування; містобудівного – як

[125] Автор даної роботи в цілому поділяє підхід шодо неможливості та недоречності чіткого і однозначного розмежування чи встановлення пріоритету цивільного чи земельного права (законодавства).

[126] В літературі значення принципу «numerus clausus» для розмежування речових і зобов'язальних прав було розглянуто, зокрема, М.М. Агарковим. Див. [2].

складова містобудівної діяльності), вона у будь-якому своєму виразі – як процес чи як результат – цілком залежить від правового режиму земельної ділянки. По-друге, пропонується таке найбільш узагальнене визначення поняття *земельної ділянки як об'єкту прав* – це правова абстракція, що позначає частину простору, індивідуалізовану у той чи інший прийнятний для суспільства на відповідному етапі його розвитку спосіб, а також те, що знаходиться в межах цього простору та не вилучено з нього згідно з окремими приписами закону. Таке розуміння земельної ділянки є втіленням монооб'єктної концепції нерухомості та власницького підходу до правової ідентифікації простору над та під поверхнею земельної ділянки. Крім того, це визначення цілком узгоджується із концепцією просторового планування використання територій. По-третє, при цьому запровадження до законодавства концепції просторового планування має безпосередній вплив на здійснення прав землевласників та землекористувачів, оскільки обмеження права на земельну ділянку планувальною містобудівною документацією може бути настільки значним, що означатиме «фактичну експропріацію».

РОЗДІЛ 3. ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ ТА ПРИВАТНОПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ МІСТОБУДІВНИХ ПОТРЕБ

3.1. Загальна характеристика публічно-правового та приватноправового регулювання використання земель для містобудівних потреб

Сучасна юридична наука буквально пронизана ідеєю поділу права на публічне і приватне. У науковій літературі зустрічаються різні точки зору щодо вагомості такого поділу – від досить стриманих до абсолютно кардинальних. Поділ права на приватне і публічне виходить за галузеві межі, оскільки такі структурні утворення, як публічне і приватне право, є значно більшими, ніж галузі права. З певною умовністю окремі вчені пропонують розглядати їх як супергалузі права, які охоплюють (повністю чи частково) окремі галузі права. Однак теоретична конструкція жорсткого поділу не витримує критики, оскільки у «чистому вигляді» приватних та публічних галузей права в українській правовій системі не існує, що, зокрема, стосується й земельного права України.

Поділ права на публічне та приватне у юридичній літературі традиційно пов’язують з римським правом. Подальший розвиток ідеї поділу права на приватне і публічне призвів до появи вираженого конкурентного начала, зробив ці складові єдиного права антагоністичними. Це знайшло свій вияв у дуалістичному розумінні системи права. Сучасний стан питання про структуру права Ю. О. Тихомиров оцінює як жваве «протиборство публічного та приватного права» [711, с. 3]. Однак таке протиставлення вимагає жорсткого розмежування понять. Учені протягом кількох століть намагаються знайти та чітко встановити ту межу, яка розділяє приватне і публічне право. У результаті сформувались чотири принципові підходи до розмежування приватного і публічного права: 1) т*еорії, які пропонують матеріальні підстави розмежування*: А) на підставі розмежування інтересів; Б) на підставі розмежування цілей (телеологічна теорія); В) на підставі зв'язку регульованих відносин з майном; Г) на підставі способу використання

об’єктів права; Д) на підставі співвідношення статусів суб’єктів (субординаційна теорія); 2) *теорії, які пропонують формальні підстави розмежування*: А) на підставі поєднання ознаки централізації і децентралізації; Б) на підставі розмежування за ступенем загальності та казуальності норм; В) по суб’єкту правотворчості; Г) за способом захисту [390]; 3) *змішані теорії*, які поєднують матеріальні та формальні критерії; 4) *нігілістичні теорії*, які заперечують поділ права на публічне і приватне. Такі висновки учені роблять унаслідок безплідних пошуків певних універсальних та вичерпних критеріїв однозначного поділу публічного та приватного права. Образно про це сказав Г. В. Мальцев: «Дослідження та дискусії, пошуки нових критеріїв і аргументів, звичайно, можна продовжити, однак чи не краще визнати, що єдине право на два без залишку не ділиться» [389].

Посилюють такі нігілістичні настрої виявлені тенденції «публізації» приватного права та «приватизації» публічного. Справді, шукаючи критерії розмежування публічного та приватного права, учені помітили посилення тенденції до їх взаємопроникнення. Розвиваючи ці спостереження, М. М. Коршунов запропонував теорію конвергенції, суть якої полягає у визнанні взаємопроникнення елементів приватного і публічного права «шляхом поєднання приватноправових і публічно-правових методів їх регулювання» [317, с. 47], тобто у приватному праві може знаходити своє застосування публічно-правовий метод, а в публічному – приватноправовий [683].

Іншим шляхом рухаються учені, які, сприймаючи взаємопроникнення публічного та приватного начала в праві як об’єктивну даність, поділяють систему права не на дві частини, а на три: публічне, приватне та приватно-публічне право. При цьому за критерієм правового режиму об’єктів до приватно-публічного блоку відносять земельне та природоресурсне право, наголошуючи на тому, що ці галузі в основі свого розвитку мають приватне цивільне право та є похідними від нього [702]. Ще більше загострює подібну тезу С. А. Іванова, яка представляє систему приватного права у вигляді сукупності так званих законодавчо-правових комплексів: цивільного, підприємницького, сімейного,

земельного, трудового, природоресурсного, міжнародно-приватноправового [228]. Така думка є спірною, оскільки низка учених наполягає на значному публічно-правовому впливі на земельні відносини [216, с. 26; 609, с. 268; **Ошибка! Источник ссылки не найден.**; 135; 156; 78; 730, с. 29]. Як цілком слушно зазначає В. Д. Сидор, співвідношення приватноправових і публічно-правових засад регулювання в земельному законодавстві не є постійним і залежить від конкретних умов розвитку економіки [664, с. 9].

Як помітно, теоретичний пошук у напрямі розподілу публічного та приватного права зачіпає фундаментальні питання щодо побудови системи права, природи галузевих правових утворень, їх особливостей. Деякі дослідники навіть намагаються знайти підтвердження існування такого поділу у КУ [670, с. 155]. Водночас, окремі вчені сумніваються у значимості такого поділу та зауважують на його теоретичності й навіть «шкідливості» з практичної точки зору. Тим не менш, Й. О. Покровський тонко підмічав: «Юриспруденція інстинктивно відчуває, що в основі нашого розмежування лежить дещо не випадково-історичне, а глибоко принципове, вона смутно вловлює глибоку різницю у самому дусі права публічного та приватного, і незважаючи ні на що, продовжує триматися цього поділу як основи усієї наукової класифікації» [507, с. 38]. Тобто, існує думка, що приватне і публічне право існують об’єктивно, незалежно від визнання чи невизнання такого поділу [682]. Слід звернути увагу на те, що теорія поділу права на публічне та приватне будувалася під значним впливом ідеологічних поглядів. Сьогодні вона теж на позбавлена такого впливу, адже гостро стоїть питання щодо визначення меж публічної влади над індивідом, зокрема у питаннях власності, земельних і містобудівних відносинах [406].

Ураховуючи все вищесказане, ми вважаємо що наразі недоцільно вести мову про традиційний поділ системи права на приватне і публічне. По-перше, процес взаємопроникнення настільки посилився – і ця тенденція набирає обертів, – що ідея суворого дуалізму права вже просто не відповідає вимогам часу та реаліям правового життя. По-друге, об’єктивна та масова поява комплексних правових утворень – як характерна тенденція розвитку вітчизняної правової системи – не

може бути втиснута в «прокрустове ложе» дуалістичного бачення права. Однак при цьому ми переконані, що питання співвідношення публічного та приватного як концептуальних начал не є консервативним пережитком та не втрачає своєї актуальності – просто ця проблематика отримує інші ракурси та інші прояви. Зокрема, все більшої актуальності набирає потреба у виявленні оптимального співвідношення приватно- та публічно-правових засад у регулюванні тих чи інших відносин. На нашу думку, таке співвідношення може визначатися на підставі двох основних критеріїв: 1) ступінь гармонізації інтересів сторін; та 2) раціональне співвідношення публічно-правових та приватноправових методів регулювання певного кола відносин.

У зв'язку з цим варто визнати безплідними спроби ідентифікувати правові галузі та інститути як публічні чи приватні – наразі вони виступають здебільшого унікальним поєднанням (комбінацією) публічно-правових та приватноправових засад регулювання певного кола суспільних відносин. Це твердження справедливе і для містобудівного права, значну частину якого складають норми, що врегульовують відносини щодо використання земель для містобудівних потреб. Натомість ми сконцентруємо увагу на виявленні співвідношення публічного та приватного у правовому регулюванні використання земель для містобудівних потреб на основі указаних нами критеріїв.

Ступінь гармонізації інтересів сторін. Концептуальна ідея щодо необхідності дотримання у праві балансу публічних та приватних інтересів є досить популярною у сучасній науці. При чому її активно використовують у своїх дослідженнях як представники загальнотеоретичної юриспруденції, так і фахівці галузевих правових наук. На думку В. Є. Халіуліна, баланс інтересів – це закріплений на нормативному рівні особливий стан – оптимальний режим життєдіяльності держави, суспільства і особистості, який виражає врахування і співвідношення найбільш значимих інтересів суб'єктів суспільства, спрямоване на створення належних умов для певного ступеня сприятливості забезпечення їх реалізації, а також захисту на основі створення дієвих нормативних гарантій [747]. Досить поширене використання цієї ідеї й у земельно-правовій доктрині

[124; 320; 770; 109; 666]. Розкриття ідеї досягнення балансу приватних і публічних інтересів у правовому регулюванні відносин використання земель для містобудівних потреб вимагає насамперед послідовного розгляду основних теоретико-методологічних складових цього питання.

По-перше, *правового визначення інтересів та їх різновидів.* Визначенню публічного інтересу та його ознак присвячено багато цікавих праць. Усі дослідники, що вивчали співвідношення публічних та приватних інтересів у найбільш загальному вигляді формують два табори: оптимістичного та песимістичного спрямування. Прибічники першого намагаються знайти критерій визначення та розмежування публічних та приватних інтересів, тоді як представники другого табору вважають такі пошуки марними, адже «надійного критерію правильного формально-логічного поділу інтересів на приватні та публічні не знайдено» [488, с. 22]. Певною мірою таку песимістичну позицію підкріплює той факт, що підходи до визначення публічних інтересів переважно ґрунтуються на різних варіантах співвідношення з приватними інтересами: а) як обмеження приватних інтересів [419, с. 67]; б) як умова реалізації приватних інтересів [710; 657, с. 22; 211]; в) сукупність приватних інтересів [158, с. 48; 359]. Такий методологічний прийом обумовлюється тим, що визначення приватного інтересу видається порівняно легшим. Однак за такого підходу публічні інтереси дещо втрачають самостійне значення. Інший методологічний підхід до визначення публічних інтересів лежить через їх усуспільнення. За такого бачення, публічні інтереси розуміються як інтереси певного суспільства (а не держави) [710, с. 55; 332, с. 96; 14, с. 139; 650, с. 235; 105, с. 12-13], як спосіб забезпечення існування суспільства як єдиного цілого [34]. На підставі дослідження законодавства та різних, у тому числі полярних наукових поглядів на публічний інтерес у різних галузях права, І. Е. Берестова пропонує такі ознаки публічного інтересу як правової категорії: 1) загальносуспільний характер; 2) масовість, тобто наявність великої кількості носіїв цих інтересів; 3) визнання з боку держави й забезпеченість правом; 4) можливість реалізації за допомогою заходів державно-владного характеру [57].

Визначення приватного інтересу здебільшого здійснюється як спосіб задоволення потреб особистості [34]. Приватні інтереси у різних сферах суспільних відносин «обростають» додатковими ознаками. Наприклад, під приватними інтересами в господарській діяльності розуміється намагання отримувати максимальний прибуток від правомірного та незалежного використання належних особам матеріальних та нематеріальних ресурсів [64].

Значну увагу проблемі визначення та задоволення публічних та приватних інтересів приділено в еколого-правовій науці [23; 284; 478]. Ученими зазначається, що земля та інші природні ресурси, що перебувають не тільки в публічній, але й у приватній власності, можуть використовуватись лише з урахуванням публічного інтересу підтримки екологічного благополуччя та шляхом введення суттєвих екологічних обмежень під час реалізації повноважень власника [77, с. 30]. Н. Р. Кобецька переконує, що в основу формування еколого-правового механізму має бути покладений публічний екологічний інтерес [286, с. 11]. Вчена обґрунтовує тезу про пріоритетність публічного екологічного інтересу у формуванні цілей, принципів, засобів правового регулювання відносин використання природних ресурсів [285, с. 14]. Саме держава наділена найбільшими можливостями стати виразником і захисником публічного (суспільного) екологічного інтересу [435, с. 124]. При цьому основні напрями реалізації екологічної функції держави спрямовані на забезпечення не лише суто державного екологічного інтересу, а й публічних (суспільних), а також приватних інтересів окремих суб’єктів, наприклад природокористувачів чи приватного інтересу, апріорі притаманного кожній людині в чистому та безпечному довкіллі. Якщо має місце співпадіння усіх груп інтересів, можна говорити про досягнення оптимального результату втілення всіх елементів змісту екологічної функції держави [435, с. 124]. Перед законодавцем нашої держави постає першочергове, невідкладне та одночасно не просте завдання: забезпечити врахування інтересу як явища об’єктивного, ще на стадії розробки та прийняття законодавчих актів (особливо стратегічного значення), а не діяти з позицій прийняття законів під чиїсь інтереси, далеко не істинно екологічного характеру [436, с. 206]. Це

твердження, на нашу думку, справедливе і стосовно локальної нормотворчості, розробки і прийняття містобудівної документації. На наш погляд, у містобудівній діяльності екологічні інтереси – приватні, громадські, муніципальні та державні – мають бути не лише узгоджені – за умови їх істинності такі інтереси мають співпадати, а отже, різниця між ними втрачає своє принципове значення. Такий висновок ґрунтується на тому, що в основі права на безпечне навколишнє природне середовище лежать як індивідуальні, так і публічні інтереси [76].

У земельно-правовій доктрині питання публічних та приватних інтересів досліджені не так активно. Зокрема, М. В. Шульгою були проаналізовані поняття, зміст та класифікація земельних інтересів, які виступають стимулом у діяльності суб'єктів земельних правовідносин [779]. Ці висновки були покладені в основу інших досліджень. Наприклад, М. В. Воскобійник дійшла висновку, що публічний земельний інтерес, який лежить в основі суб'єкта комунальної власності на землю, зумовлює діалектичний розвиток інтересів певної спільноти, яка знаходиться в межах відповідного населеного пункту, що ґрунтується на принципах місцевого самоврядування, розвитку певної території та особливостями об'єкта [112].

Узагальнене визначення поняття публічного земельного інтересу намагався сформулювати А. В. Зарщиков – як спільно здійснюваний інтерес невизначеного кола осіб чи окремо взятої соціальної групи (включаючи майбутні покоління), що реалізується у сфері відносин землекористування шляхом обмеження права приватної власності на землю з метою забезпечення принципів соціальної справедливості та спрямований на досягнення компромісної згоди між колективним суб'єктом і приватною особою [211]. Однак таке визначення ґрунтується лише не обмеженні приватної власності на землю, що, на нашу думку, не є обов'язковою ознакою публічного земельного інтересу. Наприклад, публічні земельні інтереси можуть виникати щодо використання земель неприватної форми власності.

Отже, ідея балансу приватних та публічних інтересів має внутрішні термінологічні та змістовні проблеми у частині виявлення та розмежування таких

інтересів. Слід підкреслити, що при цьому не враховано, що у сфері містобудування можуть виникати конфлікти інтересів і в інших комбінаціях (приватні інтереси забудовників протистоять приватним інтересам жителів окремого будинку; або публічні інтереси територіальної громади села у приміській зоні протистоять публічним інтересам територіальної громади великого міста, яка зацікавлена у розширенні меж свої території, тощо).

По-друге, *доцільність використання терміну «баланс».* У науковій літературі здебільшого категорія балансу приватних та публічних інтересів вживається як дещо усталене, однак подекуди зустрічається критика обрання саме такого терміну. Баланс у своєму лексичному буквальному розумінні означає рівновагу. Однак таке бачення зациклює увагу на протиставленні приватної особи суспільству, державі, органам публічної влади та іншим виразникам публічних інтересів – адже рівновага (баланс) неможливі без протистояння, перебування на різних «чашах терезів». Наполягання саме на балансі – однаковості обсягу прав та обов'язків, певній механічній рівновазі між правовими можливостями приватних та публічних суб'єктів у правовідносинах, на нашу думку, означатиме лише посилення антагонізму інтересів.

Погоджуючись із неповною відповідністю терміну «баланс» основній концептуальній ідеї, яку він покликаний визначати, ученими пропонуються деякі інші термінологічні варіанти. Наприклад, зустрічається ототожнення понять *баланс* та *співвідношення* публічних та приватних інтересів [283]. На нашу думку, такий термін як «співвідношення» у цьому контексті є недоречним, оскільки носить певний описовий характер та не несе якісного змістовного навантаження (адже співвідношення може бути як гармонійним, так і дисгармонійним). Більш вдалим варіантом слід визнати пропозицію щодо вживання терміну «*гармонізація*» [407; 211; 617], яке за своїм лексичним змістом формує правильний посил, закладений у цій важливій концептуальній ідеї – побудова «партнерських відносин» [54], необхідність узгодження, взаємодії [496], віднайдення консенсусу між різновекторними інтересами різних зацікавлених

сторін, оптимальне співвідношення публічних та приватних засад у правовому регулюванні.

У зв'язку з цим ми бачимо в якості головної концептуальної ідеї, що має лягти в основу правового регулювання відносин використання земель для містобудівних потреб, *гармонізацію (узгодження) інтересів усіх зацікавлених сторін*. Ми схильні погодитися із думкою С. О. Бєлоусова, який вважає повну реалізацію такої ідеї складним, якщо не сказати нездійсненним завданням. Можна вести мову про той чи інший ступінь наближення до ідеалу [56, с. 250]. Існує кілька можливих перекосів на шляху до досягнення стану гармонізації інтересів: 1) переваження публічного інтересу, пригнічення приватного інтересу; 2) перебільшена оцінка приватного інтересу і забуття публічного інтересу; 3) тиск негативного неправового інтересу; 4) позитивний тиск інтересу, невизнаного правом [708, с. 5]. При цьому в галузях законодавства умовно приватноправового характеру забезпечення гармонії між інтересами різних суб'єктів видається завданням більш здійсненним, ніж у публічно-правовій сфері [55].

Однак слід зауважити, що деякими дослідниками наголошується на тому, що баланс публічних та приватних інтересів не є абсолютним ідеалом. Зокрема, С. В. Савченко вважає, що встановлення рівноваги інтересів не може однозначно бути оптимальною формою, оскільки при певних обставинах об'єктивно необхідно встановлювати пріоритет одного інтересу, а отже, обмеження іншого [649]. При цьому чим більша кількість осіб відчуває себе ущемленими у своїх законних інтересах у результаті реалізації публічного законного інтересу, тим скрупульозніше слід аналізувати доцільність реалізації подібного публічного інтересу [357].

У процесі використання земель для містобудівних потреб конфлікти інтересів є звичайним явищем. Це пояснюється, зокрема, тим, що у правовій природі містобудівної діяльності закладені не тільки публічно-правові, але й приватноправові аспекти, що обумовлює наявність об'єктивного конфлікту інтересів при її правовому регулюванні та здійсненні [640]. Саме тому практика правозастосування вимагає певних чітких нормативних вказівок з цього приводу.

На нашу думку, під час здійснення містобудування основною рушійною силою виступають приватні та муніципальні інтереси. Приватні особи можуть мати абсолютно різні інтереси у містобудівній сфері – від майнових до екологічних. Муніципальні інтереси полягають у досягненні потреб територіальної громади як такої (містобудівні муніципальні інтереси можуть полягати у зростанні території населеного пункту, в оптимізованому плануванні стратегічного розвитку цього населеного пункту, у пожвавленні інвестиційних відносин у будівництві тощо). Виразником муніципальних інтересів у містобудуванні виступають органи місцевого самоврядування – тобто громада як сукупність осіб, що проживають на цій території, не приймає безпосередньої участі у формуванні та реалізації містобудівних муніципальних інтересів. Прірву між приватними та муніципальними інтересами покликані ліквідувати громадські інтереси, виразниками яких стає активна громадськість (представники населення, які відстоюють загальні інтереси багатьох приватних осіб).

Як бачимо, містобудування є сферою здебільшого муніципальних інтересів, а державні інтереси є дещо другорядними. Ці тенденції посилюються децентралізаційними процесами. Однак П. Ф. Кулинич застерігає від сліпого захоплення цим, адже доволі часто місцеві громади не повною мірою дотримуються загальнонаціональних інтересів [349], і це є суттєвим дисгармонійним фактором. Однак законодавство містить деякі положення, які встановлюють «запобіжники» від ситуацій порушення державних інтересів. Наприклад, за загальним правилом, рішення щодо дострокового внесення змін до генерального плану населеного пункту приймається відповідним органом місцевого самоврядування. Однак у разі виникнення державної необхідності рішення щодо доцільності внесення змін до генерального плану населеного пункту приймається Кабінетом Міністрів України.

Дослідження сучасного містобудівного законодавства на предмет наявності правових механізмів, спрямованих на гармонізацію інтересів різних сторін, виявляє цікаві висновки.

По-перше, за характером правових норм усі положення щодо гармонізації інтересів можна поділити на три групи:

А) *концептуальні положення*, які відзначаються абстрактними, загальними формулюваннями та грають роль принципових засад. Так, у ч. 2 ст. 17 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» вказано, що генплан населеного пункту розробляється та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів;

Б) *змістовні положення*, які мають характер регулятивних норм права, надають конкретні права та обов'язки суб'єктам з метою гармонізації інтересів під час містобудування. Наприклад, виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації в установлений строк мають звернутися до обласної державної адміністрації, Ради міністрів АРК (для міст обласного та республіканського АРК значення), центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування (для міст Києва та Севастополя) щодо визначення державних інтересів для їх урахування під час розроблення генерального плану населеного пункту. Тобто указане вище концептуальне положення ст. 17 Закону набуває реального змісту через покладення відповідних обов'язків на уповноважені органи. Крім того, на вказані органи покладається обов'язок узгоджувати проект генплану населеного пункту з органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси суміжних територіальних громад, з метою врегулювання питань планування територій у приміських зонах. Важливим змістовним положенням, спрямованим на гармонізацію інтересів під час містобудування, є закріплення обов'язковості проведення громадських обговорень проектів містобудівної документації на місцевому рівні (генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій);

В) *процедурні положення,* які регламентують технічні аспекти реалізації змістовних положень. Наприклад, у випадку утворення погоджувальної комісії для розгляду спірних питань, що виникають у процесі громадського обговорення

проектів містобудівної документації, кількість представників громадськості має становити не менш як 50% і не більш як 70% загальної чисельності комісії.

По-друге, за ступенем розвитку законодавчого забезпечення передбачені правові механізми гармонізації інтересів можна поділити на:

А) *розвинуті*, тобто такі, що отримали досить значне законодавче забезпечення. До них можна віднести, наприклад, такі:

- *інститут зонування земель*, який в умовах ринку зорієнтований на демократизацію процесу досягнення балансу інтересів власників (користувачів) землі, підприємців та територіальної громади як головних суб'єктів ринкової економіки. У зв'язку з цим містобудівні рішення повинні прийматися відкрито, щоб у кожного суб'єкта правовідносин була можливість своєчасно подати апеляцію і вирішити той чи інший конфлікт у досудовому порядку [246]. Справді, використання земельних ділянок приватними власниками та користувачами у власних інтересах має узгоджуватися із інтересами громади, плануванням її територіального розвитку;

- *громадські слухання щодо проектів містобудівної документації*, які здійснюються відповідно до положень ст. 21 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25 травня 2011 року № 555 [576]. Принциповим є обов'язковість проведення громадських обговорень розроблених в установленому порядку проектів містобудівної документації на місцевому рівні: генпланів населених пунктів, планів зонування територій, детальних планів територій. Встановлено детальну процедуру оголошення, прийому пропозицій, проведення слухань, утворення та функціонування погоджувальних комісій тощо. Незважаючи на обов'язковість проведень громадських слухань, вони є дієвими лише у випадку готовності публічних органів дослухатися до рекомендацій громадськості, адже інших механізмів впливу у процесі слухань не передбачено. Справа в тому, що у разі неможливості врегулювати спірні питання погоджувальною комісією остаточне

рішення приймає замовник містобудівної документації. Можливо тому, незважаючи на досить детальне законодавче забезпечення проведення громадських слухань, їх реальне значення та вплив на прийняття містобудівної документації оцінюється досить критично. Наприклад, О. О. Квасніцька зазначає, що такі громадські слухання «можуть перетворитися в шоу Бенні Хіла» [274, с. 23], тобто на пародію, а не реальну участь зацікавленої громадськості. Учена переконана, що більшої користі можна досягти, впроваджуючи правові механізми партисипації [274], згідно з якими у процесах планування розвитку міст та інших населених пунктів безпосередньо приймають участь їх жителі;

- *громадське обговорення у процесі стратегічної екологічної оцінки* проектів містобудівної документації є відносно новим правовим механізмом, впровадженим відповідно до ст. 12 ЗУ «Про стратегічну екологічну оцінку». Спеціальним приписом вказаного закону встановлено, що громадське обговорення у процесі стратегічної екологічної оцінки проектів містобудівної документації на місцевому рівні проводиться в порядку, визначеному ЗУ "Про регулювання містобудівної діяльності" для громадського обговорення проектів містобудівної документації на місцевому рівні [606];

- *інститут відчуження земель для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності,* що регулюється спеціальним Законом [551]. Серед переліку суспільних потреб, для яких органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування надається право викупу земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, перераховано кілька таких, що є типовими для містобудівної сфери. Наприклад, будівництво, капітальний ремонт, реконструкція та обслуговування лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури; створення міських парків, будівництво дошкільних навчальних закладів, майданчиків відпочинку, стадіонів та кладовищ; тощо. Серед підстав для примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності теж фігурують типово містобудівні: будівництво лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і

енергетичної інфраструктури; розміщення кладовищ. Все правове регулювання відносин щодо відчуження приватних земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності буквально пронизане ідеєю гармонізації інтересів, оскільки окреслене коло відносин характеризується значним ступенем конфліктності. Незважаючи на те, що загалом цей правовий інститут є певним «втіленням» ідеї гармонізації приватних та публічних інтересів, дослідники знаходять шляхи його удосконалення у цьому напрямі. Наприклад, А. Б. Наконечний пропонує законодавчо закріпити участь громадян у процедурі примусового відчуження, зокрема проведення громадських слухань як форми участі громадян у вирішенні питань примусового відчуження земельних ділянок та іншого нерухомого майна, що на них розміщене, з метою суспільної необхідності для територіальних потреб [439, с. 192]. Цікаво, що закон досить ліберально підходить до планувальної основи прийняття рішень щодо необхідності викупу земельних ділянок: «Рішення про викуп земельних ділянок … органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування приймають на підставі генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації» [551]. З цього приводу, наприклад, містобудівним законодавством Російської Федерації встановлено пряму заборону прийняття рішень щодо викупу земельних ділянок для суспільних потреб у разі відсутності документації територіального планування. Така норма має стримуючий характер та спрямована на впорядкування відповідних відносин [666];

- *інститут громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів,* врегульований ст. 41 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» та наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» від 16 січня 2007 року № 7[571]. На жаль, практика вперто демонструє, що цей інститут, незважаючи на наявність цілком достатнього законодавчого забезпечення, залишається здебільшого декларативним [487];

Б) *слабко розвинуті* – такі, що регулюються лише окремими нормами, хоча для їх повноцінної реалізації варто деталізувати законодавчі засади. Наприклад,

законодавством передбачена можливість здійснення комплексної забудови території, що проводиться з метою забезпечення реалізації громадських інтересів і спрямовується на попереднє проведення інженерної підготовки, спорудження зовнішніх інженерно-транспортних мереж, об'єктів соціальної сфери, житлових будинків, інших об'єктів будівництва, а також на благоустрій території [603]. Однак у цьому правовому механізмі, який за своєю суттю спрямований саме на задоволення інтересів громадськості, недостатньо забезпечено участь самої громадськості. Тобто законодавець розглядає комплексну забудову території вже як повноцінний фактор задоволення інтересів громади, не запроваджуючи певних внутрішніх механізмів гармонізації інтересів;

В) *не розвинуті* – такі, що відомі доктрині та зарубіжному досвіду, однак не втілені належним чином у вітчизняному законодавстві. Прикладом такого правового механізму може послужити публічний сервітут. Якщо проаналізувати положення гл. 16 ЗК України «Право земельного сервітуту», стає зрозумілим, що законодавче регулювання сконструйоване лише під приватні сервітути. Це добре проглядається, наприклад, у такому формулюванні ст. 99 ЗК України: «Власники або землекористувачі земельних ділянок чи інші заінтересовані особи можуть вимагати встановлення таких земельних сервітутів…», тобто право земельного сервітуту юридично «прив'язується» до інших земельних ділянок або конкретних осіб. Природа публічного сервітуту інша: він встановлюється публічними органами для невизначеного кола суб'єктів. Ми згодні із І. В. Мироненком, який вказує на належність публічних сервітутів до обтяжень земельних ділянок, які в індивідуальному порядку встановлюються з ініціативи органів державного управління чи місцевого самоврядування в інтересах осіб, які мають потребу у використанні цих ділянок на засадах права загального землекористування [417, с. 347]. Впровадження такої юридичної конструкції до законодавства є необхідним, оскільки «вона заповнює собою «пробіл» між нормативними обмеженнями прав на землю та приватними земельними сервітутами» [417, с. 346].

По-третє, не важко помітити, що практично усі законодавчі положення і правові механізми, спрямовані на гармонізацію інтересів усіх сторін, стосуються використання земель. Це не дивно, оскільки саме земля є найбільш затребуваним просторовим ресурсом містобудування, і саме відносно її використання виникають та конфліктують інтереси різних зацікавлених суб'єктів.

Отже, гармонізацію інтересів усіх зацікавлених сторін у процесі містобудування можна визначити як: 1) *принцип правового регулювання*, який спрямований на закріплення у праві системи положень та механізмів, покликаних забезпечувати взаємоузгодження інтересів різних зацікавлених сторін під час містобудівної діяльності та використання земель для цих потреб; 2) *результат правового регулювання* – такий стан суспільних містобудівних відносин, за якого інтереси зацікавлених сторін максимально враховані, взаємоузгоджені та за можливості задоволені; 3) *критерій співвідношення публічно-правових та приватноправових засад* у регулюванні відносин використання земель для містобудівних потреб.

Нагадаємо, що другим критерієм встановлення такого співвідношення приватного та публічного начал у правовому регулюванні використання земель для містобудування ми вважаємо ***метод такого регулювання***. У правовому регулюванні земельних відносин застосовуються два методи: імперативний (шляхом встановлення заборон та обов'язків) та диспозитивний (рекомендаційний, санкціонований, делегований). Шляхом встановлення імперативних приписів, притаманних публічному праву, вирішується більшість питань, що регулюється земельно-правовими нормами: віднесення земель до відповідних категорій, ведення Державного земельного кадастру, землеустрою тощо. Рекомендаційний (диспозитивний) метод передбачає можливість альтернативної поведінки суб'єктів земельних правовідносин, коли учаснику надається можливість самому обрати спосіб вирішення земельного питання. Окремі питання регулюються методом рекомендацій (це скоріше виключення з загального правила) та методом санкціонування (коли самостійне рішення

відповідного учасника земельних правовідносин набуває чинності лише після затвердження його компетентним органом) [660, с. 30-31].

Не вбачаючи необхідності у виділенні окремого «земельно-правового» галузевого методу правового регулювання, підтримуємо позицію А. М. Мірошниченка та тих дослідників, які вважають, що для земельного права характерне поєднання традиційних методів правового регулювання – методу субординації, адміністративно-правового, імперативного, тобто – публічно-правового та методу координації (цивільно-правового, диспозитивного), тобто приватноправового [426]. На сучасному етапі в земельному праві спостерігається переплетення диспозитивного та імперативного методів, і визначити перевагу того чи іншого методу досить складно. Все залежить від інтересів суспільства і держави, які превалюють в конкретний період часу [152].

Публічно-правовий метод ґрунтується на формулюванні владних правових приписів, що безпосередньо встановлюють порядок виникнення прав і обов'язків учасників таких суспільних відносин та їх обсяг. Він зазвичай характеризується централізованим правовим регулюванням; імперативними нормами права; заборонами і позитивними зобов'язаннями як головними способами правового регулювання; спеціально дозволеним типом правового регулювання; захистом прав за ініціативою держави. Приватноправовий метод надає учасникам суспільних відносин з приводу використання земель та окремих земельних ділянок для містобудівних потреб можливість самостійно визначати свої права і обов'язки в межах, встановлених нормами права. У такий спосіб реалізується свобода суб'єктів у виборі варіантів правомірної поведінки, у здійсненні наявних у них суб'єктивних прав самостійно незалежно, на власний розсуд. Свобода суб'єктів традиційно пов'язується з договірним правовим регулюванням; диспозитивними нормами права; дозволом як головним способом правового регулювання; загально дозволеним типом правового регулювання; захистом прав за ініціативою суб'єктів цих прав [505]. При цьому Ю. С. Шемшученко та П. Ф. Кулинич особливо підкреслюють, що незважаючи на використання приватноправових засад у регулюванні земельних відносин, не варто вважати, що

існують такі інститути чи підінститути земельного права, в яких застосовується виключно приватноправовий метод. Учені доводять, що навіть у цілком ринкових інститутах земельного права – права на землю, обіг земельних ділянок, відшкодування власникам та користувачам збитків, завданих порушенням їх земельних прав – присутній публічно-правовий метод регулювання [771, с. 17]. Впливаючи на ті види земельних відносин, регулювання яких було піддане цивільно-правовій лібералізації, публічно-правовий та приватноправовий методи діють системно, цілісно, доповнюючи один одного, формуючи бажані для суспільства стан та динаміку земельних правовідносин [771, с. 18].

Це має прояв також у тому, що при регулюванні публічно-правових відносин в актах публічного права можливе використання договірного регулювання, дозволів тощо. Указані тенденції виявляються й у поширенні правового регулювання відносин з приводу використання земель для містобудівних потреб на засадах адміністративного договору. На сучасному етапі розвитку адміністративного законодавства публічно-правові приписи спрямовуються не лише на традиційне зміцнення дисципліни та підвищення відповідальності у сфері виконавчої влади, але і на формування правових механізмів вирішення управлінських завдань, розв'язання яких стає можливим шляхом застосування договірних інструментів [212].

М. В. Шульга відзначає, що земельно-правова література сьогодення з приводу співвідношення публічного і приватного в земельному праві містить різні точки зору, часто навіть протилежні. Віддаючи перевагу в одних випадках публічно-правовим засадам, в інших – приватноправовим, науковці при цьому наводять різні аргументи. Сам учений стверджує, що, з одного боку, земельні відносини, маючи соціальну, демократичну спрямованість, тяжіють до публічних форм впливу, а з другого – земельне право одночасно припускає й приватно-правові методи. Між тим, як вказує М. В. Шульга, не варто ігнорувати триєдиний характер землі, відображений у ст. 5 ЗК України як самостійний принцип земельного законодавства. Т. Є. Харитонова з цього приводу вказує на специфічне поєднання двох факторів – майнового та екологічного, які

розкривають складну юридичну природу земель [753, с. 111]. Акти земельного законодавства ґрунтуються на врахуванні ролі землі як засобу виробництва в сільському й лісовому господарстві, а також основи здійснення господарської та іншої діяльності на території України. У той же час земельна ділянка – це нерухоме майно, місце розташування інших об'єктів нерухомості, об'єкт права власності та інших прав, у тому числі й речових. У зв'язку з цим у правовому регулюванні суспільних відносин щодо землі і земельних ділянок своєрідно поєднуються публічно-правові, екологічні і приватно-правові, цивільні засоби впливу [782]**.** Додамо лише те, що публічно-правові засоби впливу, на наш погляд, не варто обмежувати лише «екологічними запобіжниками». Земельні відносини регулюються публічно-правовими засобами впливу не лише з метою збереження навколишнього природного середовища, а й скажімо – з метою уникнення соціальних конфліктів, підвищення рівня продуктивності людської праці тощо (планування територій).

Містобудування вимагає своєрідного поєднання публічно-правового та приватноправового методів регулювання з огляду на те, що використання земель під час містобудівної діяльності зачіпає інтереси значної кількості суб'єктів. Для правового регулювання використання земель для містобудівних потреб характерним є порівняно знижені еколого-правові вимоги щодо охорони таких земель (наприклад, відносно земель сільськогосподарського призначення таких імперативних приписів та вимог значно більше), однак від цього публічно-правового начала менше не стає. Натомість правовий режим земель, що використовуються для містобудівних потреб, перебуває під значним впливом інших публічно-правових факторів: планувальні обмеження, дозволені види користування у межах зон, обмеження щодо права забудови такої земельної ділянки тощо. На нашу думку, певний стабільний перекіс у бік публічно-правових засад регулювання відносин щодо використання земель для містобудівних потреб – це цілком оптимальний стан такого регулювання, який здатен забезпечувати гармонізацію інтересів усіх зацікавлених сторін: приватних осіб, громадськості,

територіальної громади та органів місцевого самоврядування як виразників її інтересів, держави.

3.2. Адміністративний договір як джерело правового регулювання відносин з використання земельних ділянок для містобудівних потреб

У найбільш загальному вигляді правове регулювання суспільних відносин можливе двома основними методами: імперативним (використання влади) та диспозитивним (досягнення домовленостей). Саме розвиток цих двох основних методів правового впливу на суспільні відносини породив публічне та приватне право як теоретико-методологічні узагальнення. Тенденції сучасного розвитку права і законодавства демонструють взаємопроникнення приватно- та публічно-правових засад регулювання різних відносин. Це, зокрема, добре проявляється у застосуванні договірних способів управлінського впливу з боку суб'єктів владних повноважень. Як зазначав Д. М. Бахрах, застосування адміністративного договору дозволяє максимально врахувати та задовольнити інтереси, потреби усіх учасників управлінської діяльності, замінити пряме, директивне, командне регулювання на опосередковане, стимуляційне [45]. На нашу думку, це найбільш затребувано у тих сферах суспільних відносин, які відзначаються високим ступенем конфліктності інтересів. У зв'язку з цим актуалізуються питання щодо можливостей адміністративно-договірного регулювання відносин щодо використання земель для містобудівних потреб. Однак перш ніж дослідити безпосередньо ці важливі питання сьогодення, необхідно проаналізувати кілька принципових теоретико-методологічних аспектів, що стосуються розуміння самого адміністративного договору. Незважаючи на значну увагу наукової спільноти до проблематики адміністративного договору, визначення та ознаки адміністративного договору досі залишаються неусталеними у вітчизняних доктрині, законодавстві та практиці. Характерним є поєднання трьох тенденцій: а) подальше поширення плюралізму наукових поглядів щодо проблематики адміністративного договору, що подекуди доходить до полярності наукових

позицій; б) недосконалий і вузькоспеціалізований на процесуальних питаннях законодавчий підхід до розуміння адміністративного договору; в) поширення практики укладання адміністративних договорів, що здійснюється «наосліп»: без опори на чіткі концептуальні та законодавчі засади. Однак, незважаючи на відсутність наразі єдиної узгодженої концепції адміністративного договору у вітчизняній системі права, потреба у такому альтернативному способі управління лише зростає. Фрагментарне законодавче регулювання та суперечлива практика роблять необхідним звернення до теоретичних розробок проблематики адміністративних договорів.

Адміністративний договір є різновидом публічно-правових договорів (поряд із міжнародними, федеративними, фінансовими (податковими) тощо) [44] і займає в системі правових зв'язків проміжне місце між адміністративним актом (одностороннім волевиявленням державного органу влади) і договором приватноправового характеру [31, с. 119]. Наукова література рясніє численними науковими визначеннями адміністративного договору [96, с. 143; 300, с. 120; 709, с. 190; 676; 689; 204; 150], однак їх детальний аналіз виходить за межі нашого дослідження. Натомість для виконання завдань нашої роботи важливим є не стільки певне універсальне визначення адміністративного договору, скільки відповіді на кілька основних питань, від яких залежить ідентифікація договорів як адміністративних та правові наслідки цього.

Сторони адміністративного договору. Існують три основні наукові позиції щодо суб'єктного складу адміністративних договорів: а) *виключно суб'єкти владних повноважень* [204]; б) принаймні *однією із сторін має виступати суб'єкт владних повноважень*, тоді як інші сторони можуть бути як особами публічного, так і приватного права (цей підхід є найбільш поширеним [150; 261; 225; 697]); в) адміністративний договір можуть укладати між собою навіть *особи, жодна з яких не є суб'єктом владних повноважень* (дуже дискусійна точка зору, яка не знайшла підтримки у науковій спільноті, зокрема унаслідок неспроможності авторів (М. Імбоден, У. Апельт) навести приклад такого договору [167, с. 34]).

У межах цього питання ховається ще одне – чи може бути стороною адміністративного договору орган місцевого самоврядування? Для містобудівних відносин це є дуже актуальним, оскільки в їх регулюванні значну роль відіграють саме органи місцевого самоврядування. З цього приводу думки теж розділилися. Одні вчені переконані, що органи місцевого самоврядування можуть укладати адміністративні договори нарівні із органами державної влади. Слід визнати, що така позиція в цілому узгоджується із чинним законодавством України з цього приводу, адже у ст. 4 КАС України адміністративним договором визначається «спільний правовий акт *суб'єктів владних повноважень* або правовий акт *за участю суб'єкта владних повноважень* та іншої особи..», а під суб'єктом владних повноважень цим кодексом розуміється «орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг» [291]. Однак такий підхід зустрічає критику. Наприклад, О. Т. Зима вважає, що наведені правові норми спираються на радянську доктрину адміністративного права, яка розглядала місцеві ради як одні з основних органів державного управління. Учений підкреслює, що в Україні вже давно проведено межу між державним управлінням та місцевим самоврядуванням. Тому, на його думку, у згаданій нормі КАС України ми маємо справу із істотним кроком назад [225, с. 345-358]. Однак, погоджуючись із логічністю аргументів, процитованих вище, ми вважаємо, що слід визнати їх дещо формалізованими. У випадку, якщо не визнавати за органами місцевого самоврядування можливості укладати адміністративні договори лише тому, що такі договори у теорії традиційно називаються саме «адміністративні» (а не, наприклад, адміністративно-муніципальні), то це невиправдано збіднює практику, звужує розуміння адміністративних договорів, призводить до сумнівної потреби виокремлення нової групи договорів (муніципальних), які однак матимуть ті самі характеристики, що і адміністративні. Схожим шляхом пішла, наприклад, А. С. Семічева, яка виводить окрему категорію договорів – «публічно-правові договори

в муніципальному праві» [658], під якими розуміє угоди між муніципальними утвореннями одного чи різних рівнів. На нашу думку, за подальшим дробленням та диференціацією розмивається та втрачається основне: розуміння адміністративного договору як особливого інструменту регулювання управлінських відносин, заснованого на узгодженні інтересів, а не на владному примусі. Тобто той факт, що такий правовий феномен отримав назву «адміністративного» договору не повинно стримувати його потенціал та можливості застосування.

Предмет адміністративного договору. Як відзначає В. С. Стефанюк, якщо однією або навіть обома сторонами адміністративного договору є суб'єкти публічно-правових адміністративних дій, то це ще не означає, що у даному випадку укладений адміністративний договір. Угода між двома суб'єктами управлінських дій може мати і приватноправовий характер (наприклад, договір між двома громадами стосовно продажу автомобіля). Зміст адміністративного договору визначає предмет, усе залежить від того, чи мають публічно-правовий характер встановлені у договорі обов'язки або необхідні для його виконання розпорядження [694]. У Франції для визнання договору адміністративним використовуються постійні та змінні елементи. Постійний – це наявність серед учасників договору як мінімум одного представника держави. Потрібен ще змінний елемент: або тісний зв'язок договору із задачами державних служб, або наявність у змісті договору умов, що виходять за звичайні рамки приватного права (право контролювати чи управляти виконанням договору партнером, застосовувати санкції щодо останнього, призупиняти виконання контракту, змінювати чи анулювати його в односторонньому порядку) [694].

Отже, адміністративний договір укладається для регулювання відносин у сфері публічного управління. При цьому укладення адміністративного договору з боку державного органу є «правообов’язком». Звужуєьться сама можливість обирати ту чи іншу модель поведінки у порівнянні до укладення цивільних та інших угод, що зумовлено імперативністю самого адміністративноправового регулювання. Звичайно, права та обов’язки безпосередньо пов’язані із інтересами

сторін. У літературі часто робиться особливий наголос на тому, для задоволення яких інтересів укладається адміністративний договір. Наукові позиції з цього питання можна узагальнити до двох основних:

1) адміністративний договір *гармонізує інтереси сторін*. Наприклад, Д. М. Бахрах вважав, що у результаті розробки договору його учасники шляхом узгодження власних воль, інтересів, вимог формують єдину, спільну волю, виражену в адміністративному договорі [45]. А. О. Савін бачить можливість шляхом укладення адміністративного договору досягти оптимального поєднання публічних та приватних інтересів [646];

2) адміністративний договір спрямований на *задоволення публічних інтересів* [697; 402]. До цієї узагальненої групи ми відносимо ті наукові позиції, що вбачають насамперед задоволення різних видів публічних інтересів (загальнодержавних [150], державних [204], суспільних [269]) шляхом укладення адміністративного договору, у певних випадках доводячи цю ознаку до рангу визначальних.

Ураховуючи те, що адміністративні договори можуть варіювати за суб'єктним складом (лише органи владних повноважень або із залученням приватних осіб) слід визнати, що спрямування таких договорів на задоволення певних інтересів теж не усталене. Ми вважаємо, що у випадку укладення адміністративного договору між суб'єктами владних повноважень мають задовольнятися публічні інтереси, а у випадку укладення такого договору між суб'єктом владних повноважень та приватною особою – на перший план виходить саме узгодження інтересів усіх сторін угоди. Єдиним неприпустимим випадком, на нашу думку, слід визнати задоволення лише приватних інтересів у результаті укладення адміністративного договору.

Інший важливий аспект піднятого питання полягає у тому, на кого розповсюджується дія адміністративного договору. Наукова доктрина не виробила єдиного підходу до цього важливого питання, адже існують дві основні позиції:

а) адміністративний договір *має нормативний характер* [472; 697; 29], тобто є джерелом права та розповсюджує свою дію не лише на сторін, але також і на осіб, які не виступають стороною договору;

б) адміністративний договір *має індивідуальний характер* [482], тобто не встановлює норм права, а регулює правовідносини між конкретними суб'єктами – сторонами договору.

На нашу думку, адміністративний договір може за певних умов мати нормативний характер лише у випадку його укладення між суб'єктами владних повноважень.

Випадки застосування адміністративного договору – це ще одне принципове питання для розуміння сутності адміністративного договору, і щодо нього єдності думок теж немає. Одні вчені вважають, що випадки укладення адміністративних договорів встановлюються законом та встановлюють певний обов'язковий визначений перелік. Інші наполягають на добровільності укладення адміністративних договір та їх незакритому переліку. Ураховуючи в цілому консервативне правове регулювання управлінських відносин, на наш погляд, можливість укладення адміністративних договорів має бути закріплена законодавчо. Однак це не має набувати такого вигляду, як у сучасному КАС України, у ст. 4 якого встановлено вичерпний перелік договорів, які належать до числа адміністративних: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг. Нова редакція КАС України у цьому аспекті викликає питання. Як зазначається в літературі, багато договорів, які раніше розглядались як адміністративні, потрапили у «сіру зону». Немає належних підстав, щоб віднести їх до числа цивільних, господарських, трудових чи інших відомих груп договорів, однак і під нове визначення адміністративного договору вони не підпадають. До числа таких договорів можна віднести договір про державно-приватне партнерство, частину договорів про

взаємодію територіальних громад тощо [226]. Тобто такий підхід законодавця до закріплення у законодавстві певних сфер застосування адміністративних договорів є невдалим. Зокрема, це підтверджується тим, що у містобудівному, земельному законодавстві зустрічаються окремі розрізнені положення, які відкривають можливості для адміністративно-договірного регулювання відносин використання земель для містобудівних потреб.

На нашу думку, немає необхідності надмірно деталізувати у законодавстві положення щодо укладення адміністративних договорів. Фактично, це майже неможливо. Тому вважаємо, що прийняття «рамкових» універсальних законів (на кшталт пропонованого у літературі ЗУ «Про адміністративні договори») не матиме позитивного ефекту для регулювання відповідних відносин з використання земель для містобудівних потреб. Проте принаймні на рівні формування сталої судової практики та практики діяльності органів публічної влади, доречно виробити усталене розуміння проблем, пов’язаних із ознаками адміністративних договорів, особливостями їх укладення, зміни, розірвання та виконання тощо.

Як помітно з проведеного теоретичного аналізу, практично кожна ознака адміністративного договору ставиться під сумнів та викликає наукові дискусії. Це свідчить про те, що наразі відбувається лише становлення концептуальних засад адміністративного договору. Однак сьогодення вже вимагає активного використання цього інституту. Отже, для потреб нашого дослідження адміністративний договір розуміється як угода між сторонами, принаймні одна з яких є суб’єктом владних повноважень, яка може мати нормативний або індивідуальний характер, спрямована на взаємоузгоджене регулювання відносин у сфері використання земель для містобудівних потреб.

Незважаючи на досить суттєву увагу, яку приділяють правовим питанням укладення адміністративних договорів представники науки адміністративного права, в науці земельного права це питання не є добре опрацьованим. Скажімо, у Німеччині, де інститут адміністративного договору досить детально врегульовано законодавчо, він чи не найчастіше застосовується у містобудівній сфері. Для

прикладу можна вказати: примусовий договір відчуження з метою задоволення публічного інтересу (§ 110 Будівельного кодексу ФРН); договірні відносини, що виникають при складанні акту про дозвіл на будівництво; договірні відносини, що опосередковують обов'язки прибирати та очищувати вулиці та земельні ділянки тощо [79]. Адміністративні договори також укладаються між землями і федерацією з приводу співробітництва у сфері планування територіального устрою тощо. Спочатку в Німеччині допускалася лише можливість укладення координаційно-правових договорів, тоді як договори адміністративних органів з приватними особами теорія заперечувала. Однак пізніше практика адміністративних судів, а згодом – у 1976 році – і законодавець визнали можливість укладення публічно-правового договору (таку назву має адміністративний договір у Німеччині) з приватними особами. Розуміння адміністративного права почало переходити від права підпорядкування до права, яке спирається на домовленості, у якому суверенна реалізація права державою доповнюється або навіть частково змінюється стратегіями переконання й умовляння, а орган влади може укласти такий договір (замість видання адміністративного акта) з тим, на кого спрямовується дія адміністративного акта [334].

У Німеччині публічно-правові договори широко застосовуються для врегулювання індивідуальних випадків і не мають нормативного характеру. Зокрема, такі договори укладаються при визначенні компенсації за вилучення земельних ділянок для будівництва автодоріг. Інший приклад: приватна особа отримує дозвіл на будівництво супермаркету без дотримання обов’язку зводити біля нього автомобільну стоянку. Однак одночасно вона вносить кошти на розширення на відповідну кількість місць комунальної стоянки, яка знаходиться поруч. Інший приклад: підприємець оскаржує відмову муніципалітету в наданні дозволу на будівництво птахофабрики в адміністративному суді. Муніципалітет стверджує, що будівельна техніка знищить дорогу біля місця будівництва. Під час судового розгляду підприємець в обмін на дозвіл погоджується за власні кошти зміцнити дорожнє покриття і передати оновлену у такий спосіб дорогу

муніципалітету для подальшого утримання. Спір закінчується укладенням мирової угоди в суді, яка одночасно має характер публічно-правового договору [334].

Практика укладення та виконання публічних (адміністративних) договорів у країнах світу суттєво різниться. У Великій Британії та Ірландії, де поділ права на приватне і публічне зазвичай не проводиться, відсутній інститут адміністративного договору. Досить широкого регулювання, окрім Німеччини, здобув інститут адміністративного договору у Франції. Певною мірою такі договори укладаються у Австрії та Швейцарії, Туреччині, Польщі та Чехії [334].

У державах, правові системи яких передбачають можливість укладення адміністративних договорів, існують відповідні законодавчі засади. В Україні ж така нормативно-правова основа лише формується. Якщо, наприклад, питання укладення цивільних (господарських[127]) договорів вельми детально регламентовані актами цивільного та господарського законодавства, питання укладення адміністративних договорів врегульовані хаотично чи взагалі залишаються поза законодавчим регулюванням. У таких умовах набуває значення проблема допустимості застосування аналогії між цивільним законом та адміністративним законодавством. Як вважає В. С. Стефанюк, норми цивільного права можна застосовувати й у сфері адміністративних договорів, необхідно лише в кожному конкретному випадку перевіряти, чи існують передумови застосування аналогії закону [695]. С. С. Скворцов відзначає, що правовою основою адміністративних договорів є не лише норми адміністративного законодавства, але й норми зобов'язального права та загальні положення про договори ЦК України. Проте, на його думку, вони використовуються лише в тій частині, що не суперечить нормам адміністративного та спеціального законодавства [676, с. 80], з чим варто погодитись.

Інше питання – це можливість регулювання адміністративним договором земельних відносин. З цього приводу слід відзначити, що значна кількість актів

[127]У досліджуваному нами контексті ми умовно протиставляємо адміністративним договорам як цивільні договори, так і господарські договори, не поглиблючись у теоретичні дискусії щодо відмінностей цивільних та господарських договорів та відповідних правовідносин.

адміністративного законодавства містять земельно-правові норми та навпаки. Тому можна умовно сказати, що проблематика адміністративного договору у сфері земельних відносин, зокрема, при використанні земель для містобудівних потреб, є настільки адміністративно-правовою, наскільки і земельно-правовою. Справа в тому, що адміністративний договір, будучи специфічним засобом управлінської діяльності владних органів, може бути застосований практично у всіх сферах управління. Такою сферою є й сфера земельних відносин у містобудуванні.

Аналізуючи можливості адміністративно-договірного способу регулювання відносин щодо використання земель для містобудівних потреб, ми умовно поділяємо усі адміністративні договори за суб'єктною та предметною ознаками на дві групи:

1) *суто публічні* адміністративні договори, які укладаються між суб'єктами владних повноважень. Цій групі адміністративних договорів притаманна подвійна компетенційна складова – тобто укладення такого договору повинно бути передбачено повноваженнями усіх сторін – публічних суб'єктів. З іншого боку, специфіка суб'єктного складу зумовлює особливості предмету таких договорів – вони можуть стосуватися відносин щодо розмежування компетенції, координації дій, делегування повноважень тощо;

2) *публічно-приватні* адміністративні договори, що укладаються між суб'єктами владних повноважень та особами приватного права.

На нашу думку, в контексті дослідження проблем використання земель для містобудівних потреб, до ***суто публічних адміністративних*** можна, зокрема, віднести договори щодо зміни меж населених пунктів, погодження цих питань органами влади, спільного використання територій, розмежування компетенції при управлінні (у т. ч. плануванні та зонуванні) територій та інших управлінських функцій, об'єднання територіальних громад тощо. Яскравим прикладом, що може охарактеризувати групу суто публічних адміністративних договорів у сфері використання земель для містобудівних потреб, слід вказати договори, укладені у рамках співробітництва територіальних громад – відносин між двома або більше

територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [605]. Відповідно до спеціального ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» формами такого співробітництва можуть бути: а) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; б) реалізація спільних проектів; в) спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів; г) утворення спільних інфраструктурних об'єктів; д) утворення спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [605]. Кожна з передбачених форм співробітництва опосередковується укладенням договору, обов'язкові умови якого закріплені у законі. Аналіз укладених в Україні договорів про співробітництво територіальних громад демонструє досить значну частину угод, які стосуються землекористування для містобудівних потреб (наприклад, будівництво дошкільних закладів, шкіл, спортивних об'єктів, полігонів для твердих побутових відходів тощо) [622].

При цьому містобудівне законодавство теж містить певні положення, які можуть бути розвинуті у частині адміністративно-договірного регулювання. Наприклад, відповідно до ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації в установлений строк узгоджують проект генерального плану населеного пункту з органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси суміжних територіальних громад, з метою врегулювання питань планування територій у приміських зонах [603]. Проблематика подібних узгоджень вже розкривалася нами у попередніх підрозділах. Якісно новим кроком у регулюванні цих непростих відносин, на нашу думку, може стати саме використання адміністративно-договірної практики. Це було би доречно зокрема

тому, що подібні відносини не можуть бути однозначно імперативно врегульовані законодавчо зі збереженням соціальної справедливості: кожна зі суміжних територіальних громад має власні законні інтереси, однак об'єктивні процеси містобудування потребують пошуку компромісів та взаємовигідних рішень. Саме тому застосування адміністративно-договірного способу врегулювання відносин використання земель для містобудування в частині планування територій, на наш погляд, у переважній більшості випадків буде оптимальним шляхом уникнення конфліктів. Для такого регулювання існують законодавчі засади, зокрема у ст. 25 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» вказується, що узгодження питань щодо забудови визначених для містобудівних потреб територій суміжних територіальних громад здійснюється на підставі відповідних угод, відображається у схемах планування зазначених територій та генеральних планах населених пунктів.

Інший напрям складають законодавчі положення, які формують основу для адміністративно-договірного регулювання органів державної влади. Наприклад, ст. 41 Закону встановлено, що орган державного архітектурно-будівельного контролю у своїй діяльності взаємодіє з органами виконавчої влади, що здійснюють контроль за дотриманням природоохоронних, санітарно-гігієнічних, протипожежних вимог, вимог у сфері охорони праці, енергозбереження та інших вимог, передбачених законом, а також з органами державної статистики, Національної поліції, прокуратури та іншими правоохоронними і контролюючими органами. Характер та форми такої взаємодії не уточнені, що дозволяє за необхідності йти шляхом укладення адміністративних договорів.

Крім того, на нашу думку, у регулюванні земельних питань, пов'язаних із використанням земель для містобудівних потреб, може ефективно застосовуватись практика укладення адміністративних договорів між суб'єктами управління у галузі розподілу повноважень та усунення відповідних нормативних прогалин.

Значно більшу варіативність предмету договору демонструють ***публічно-приватні адміністративні договори***. Для потреб нашого дослідження такі договори ми поділяємо на дві групи: інвестиційні та управлінсько-обслуговуючі.

Інвестиційні адміністративні договори характеризуються побудовою взаємовигідного партнерства між публічними та приватними суб'єктами, залученням державних, комунальних та приватних коштів, досягненням економічного, соціального та екологічного ефектів. Зазвичай у рамках цих адміністративно-договірних відносин здійснюється досить активне використання земель. Для цілей нашого дослідження ми розглянемо три найбільш цікаві договірні конструкції, які представляють інвестиційні адміністративні договори.

*Договір державно-приватного партнерства, у*кладений відповідно до ЗУ «Про державно-приватне партнерство», який може бути різних видів: концесійний договір; договір управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера); договір про спільну діяльність; інші договори. Для містобудування найбільш характерним та затребуваним договором державного-приватного партнерства є концесійний, на якому ми зупинимся детальніше.

У зв'язку зі суттєвою зміною законодавчих засад регулювання концесійних відносин в Україні, цьому питанню присвячується значна увага науковців. Відповідно до нового ЗУ «Про концесію» концесія розуміється як форма здійснення державно-приватного партнерства, що передбачає надання концесієдавцем концесіонеру права на створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та технічне переоснащення), та/або управління (користування, експлуатацію, технічне обслуговування) об'єктом концесії, та/або надання суспільно значущих послуг у порядку та на умовах, визначених концесійним договором, а також передбачає передачу концесіонеру переважної частини операційного ризику, що охоплює ризик попиту та/або ризик пропозиції [590]. З метою популяризації концесійних договорів, полегшення їх укладання та виконання, було внесено відповідні зміни і

до земельного та містобудівного законодавства, оскільки концесійні відносини тісно пов’язані із використанням земель для містобудівних потреб. Саме тому не дивно, що ст. 26 ЗУ «Про концесію» серед істотних умов концесійного договору передбачає порядок забезпечення земельними ділянками, необхідними для реалізації проекту, а також перелік таких земельних ділянок.

Відносини щодо використання земельних ділянок для містобудівних потреб у рамках концесії ми представляємо у вигляді трьох послідовних стадій:

1) переддоговірні відносини, які виникають з моменту прийняття рішення про доцільність концесії (оскільки вже у цьому рішенні публічного партнера йдеться про обрання певних земельних ділянок, необхідних для реалізації схваленого проекту) та тривають до укладення договору оренди земельних ділянок. Ця стадія охоплює цілий комплекс земельних та містобудівних правовідносин, одні з яких виникають обов’язково, а інші факультативно:

а) розробка детального плану території, що має забезпечити концесієдавець за свій рахунок чи за рахунок концесіонера;

б) формування земельних ділянок (за необхідності);

в) накладення законом на обрані земельні ділянки суттєвих обмежень щодо їх юридичної долі. Так, до моменту передачі такої ділянки концесіонеру, вона не може бути поділена або об’єднана з іншими земельними ділянками (тобто має бути збережена як окремий самостійний об’єкт прав), а також не може бути відчужена або передана у користування іншим особам у будь-який спосіб;

г) проектування об’єктів у рамках реалізації концесійного проекту на відповідних землях державної чи комунальної власності може здійснюватися на підставі документа, що засвідчує право користування земельною ділянкою, виданого підприємству, установі, організації, що є балансоутримувачем майна, що передається у концесію, за умови, що така земельна ділянка (або її частина) відповідно до положень договору необхідна для реалізації концесійного проекту;

2) *договірні відносини* виникають з моменту укладення договору оренди земельної ділянки, необхідної для виконання концесійного договору, та тривають протягом дії останнього. У рамках цієї стадії законодавством встановлено:

а) обов’язок органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які відповідно до ЗК України наділені повноваженнями щодо передачі земельних ділянок у користування, у тримісячний строк з дня звернення передати приватному партнеру земельну ділянку (ділянки), визначену концесійним договором, в оренду;

б) передача концесіонеру нерухомого майна державних та/або комунальних підприємств, установ, організацій є підставою для припинення права постійного користування на земельні ділянки, на яких вони розміщені та які є необхідними для здійснення концесії;

в) якщо відповідно до концесійного договору передбачено надання концесіонеру права на створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та технічне переоснащення) об’єкта концесії, відповідна земельна ділянка використовується для цих цілей;

3) *постдоговірні відносини,* які визначають дії сторін після закінчення строку договору та юридичну долю земельних ділянок та розташованих на них об’єктів:

а) повернення концесіонером земельної ділянки власнику;

б) збудовані об’єкти концесії протягом дії договору та після його закінчення перебувають у державній або комунальній власності.

Незважаючи на те, що, як зазначає М. М. Бахуринська, для концесії земельних ділянок характерним є «пріоритет публічно-правового регулювання над договірним» [46], слід визнати, що за сучасним законодавством спостерігається значний перекіс, що утруднює процес гармонізації інтересів зацікавлених сторін. Перш за все, це проявляється в ігноруванні інтересів постійного землекористувача, адже, як вказано у ч. 5 ст. 94 ЗК України, «припинення права постійного користування земельною ділянкою … відбувається без згоди землекористувача».

Також досить жорстко та абсолютно імперативно регламентується питання передачі земельних ділянок в оренду: орган, який уповноважений передавати вказану земельну ділянку у користування, *зобов’язаний* її передати в тримісячний строк. Слід розуміти, що цей орган не обов’язково є концесієдавцем, тобто він

може не бути стороною концесійного договору, однак така угода накладає на нього відповідний обов'язок. При цьому існує небезпека ігнорування інтересів суб'єкта, якого такий орган представляє (держава чи територіальна громада), адже відповідна земельна ділянка потенційно могла бути передана в користування чи відчужена іншим особам більш вигідно (наприклад, на конкурентних засадах).

Незважаючи на те, що відповідно до преамбули ЗУ «Про концесію» метою концесійних проектів є зокрема підвищення якості суспільно значущих послуг, у цьому законі не передбачено певних правових механізмів впливу суспільства на укладення та виконання концесійних договорів.

Отже, використання земель для містобудівних потреб за концесійним договором як різновидом адміністративного договору характеризується значною публічно-правовою складовою, яка у цілому спрямована на гарантування прав концесіонера.

Договір про комплексну забудову території. ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» встановлено, що комплексна забудова території здійснюється з метою забезпечення реалізації громадських інтересів і спрямовується на попереднє проведення інженерної підготовки, спорудження зовнішніх інженерно-транспортних мереж, об'єктів соціальної сфери, житлових будинків, інших об'єктів будівництва, а також на благоустрій території [603]. Оскільки містобудування є процесом системним, підпорядкованим попередньому плануванню та взаємоузгодженню інтересів зацікавлених сторін, саме комплексний підхід до забудови визнано найбільш оптимальним. При цьому очевидно, що така діяльність не може бути якісно врегульована лише імперативними вказівками – вона дає широкі можливості для адміністративно-договірного регулювання. Аналіз законодавства дає підстави виділити принаймні два основних можливих різновиди такого договору:

1) договір комплексної забудови в напрямку освоєння території. Цікаво, що закон намагається «автоматизувати» таку комплексність, адже рішення про розроблення детального плану певної території одночасно є рішенням про

комплексну забудову цієї території. При цьому законодавець, на жаль, оминає увагою можливості врегулювання цих відносин на договірних засадах;

2) договір комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду, на відміну від попереднього, прямо передбачений законодавством. Відповідно до ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» комплексна реконструкція кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду визнається різновидом комплексної забудови територій. Згідно зі спеціальним ЗУ «Про «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» органи місцевого самоврядування визначають на конкурсних засадах інвестора-забудовника та укладають з ним інвестиційний договір на виконання інвестиційного проекту комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду [587]. Така масштабна діяльність, яка зачіпає не лише інтереси інвестора та органу місцевого самоврядування, але й стосується великої кількості приватних осіб, що не виступають сторонами цього договору – власників земельних ділянок та іншого нерухомого майна в межах території реконструкції, - вимагає спільних скоординованих дій публічного та приватного партнерів. При цьому у результаті реалізації комплексної реконструкції задовольняються: а) суспільні потреби (потреба територіальної громади у забезпеченні громадян житловим фондом та об'єктами соціальної сфери), б) інтереси приватних осіб, яким відшкодовується вартість їх майна, та в) інтереси інвестора-забудовника, який розпоряджається на власний розсуд визначеною інвестиційним договором часткою побудованої ним площі для одержання прибутку.

Договори про пайову участь складають цікавий різновид адміністративних договорів у сфері містобудування. Законодавством передбачено два їх різновиди: а) договір пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту та б) договір щодо пайової участі в утриманні об’єкта благоустрою. Законодавче забезпечення цих договорів має відмінності, тому їх варто розглянути окремо.

Договір пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту був передбачений ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» в редакції до

01.01.2020 року. Відповідно до цього Закону на замовника, який мав намір щодо забудови земельної ділянки у відповідному населеному пункті, лягав обов'язок взяти участь у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту. Цей обов'язок реалізовувався шляхом укладення договору про пайову участь із органом місцевого самоврядування. Істотними умовами такого договору були: 1) розмір пайової участі; 2) строк (графік) сплати пайової участі; 3) відповідальність сторін. Кошти, отримані як пайова участь, мали цільовий характер та повинні були використовуватися лише для для створення і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури відповідного населеного пункту. Аналіз цієї договірної конструкції вказує на деякі її особливості. По-перше, встановлювався прямий обов'язок власника чи користувача земельної ділянки, яка буде забудовуватися, укласти відповідний договір без можливості внести до нього певні зміни. По-друге, у зобов'язаннях забудовника вбачаються ознаки простих зобов'язань грошового характеру – коли у забудовника є обов'язки, а в органів місцевого самоврядування тільки права [275, с. 317]. По-третє, такий договір характеризувався поєднанням публічних та приватних інтересів. Із цього деякі дослідники роблять висновок про господарсько-правову природу таких договорів [275, с. 320]. На нашу думку, ця договірна конструкція є різновидом інвестиційного адміністративного договору, оскільки основна мета такого договірного зобов'язання – залучити власників та користувачів земельних ділянок, що використовуються для забудови, до спільного фінансування інфраструктурного розвитку населеного пункту, що за загальним правилом здійснюється публічними суб'єктами.

З 01.01.2020 року вступили в дію положення ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» [554], що скасували інститут пайової участі у розвитку інфраструктури населених пунктів. При цьому Прикінцевими та перехідними положеннями цього Закону встановлюється буферний період, а саме: а) договори про сплату пайової участі, укладені до 1 січня 2020 року, є дійсними та продовжують свою дію до

моменту їх повного виконання; б) протягом 2020 року замовники будівництва на земельній ділянці у населеному пункті перераховують до відповідного місцевого бюджету кошти для створення і розвитку інфраструктури населеного пункту. Отже, протягом року практика сплати пайової участі зберігається, однак у зміненому вигляді. Відтепер органи місцевого самоврядування надають замовнику будівництва розрахунок пайової участі щодо об’єкта будівництва, яка має бути сплачена до бюджету. Тобто мова про укладення договору вже не йде.

Договір про пайову участь в утриманні об’єкта благоустрою, що укладається відповідно до ЗУ «Про благоустрій населених пунктів». Згідно зі ст. 15 цього Закону власник тимчасової споруди торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення, розташованої на території об'єкта благоустрою державної та комунальної власності, зобов'язаний забезпечити належне утримання прилеглої до тимчасової споруди території або може брати пайову участь в утриманні цього об'єкта благоустрою на умовах договору, укладеного із підприємством або балансоутримувачем [549]. Тобто відповідно до законодавства органи державної влади та органи місцевого самоврядування утворюють підприємства для утримання об’єктів благоустрою державної та комунальної власності або призначають балансоутримувачів таких об’єктів – ці суб’єкти реалізують публічні повноваження щодо об’єктів благоустрою. Аналізуючи цю договірну конструкцію, можна виявити її характерні публічно-правові риси. По-перше, правовий механізм регулювання взаємовідносин сторін за цим договором встановлюється не на вільний розсуд цих суб’єктів, а Типовим договором щодо пайової участі в утриманні об’єкта благоустрою [580]. По-друге, цим договором забезпечується виконання публічно-управлінської функції щодо утримання об’єктів благоустрою у населеному пункті. По-третє, розмір пайової участі приватних суб’єктів визначається виконавчими органами сільських, селищних, міських рад.

Аналізований договір щодо пайової участі в утриманні об’єктів благоустрою відрізняється від попереднього договору про пайову участь у розвитку інфраструктури населеного пункту, зокрема за такими ознаками:

а) у договорі по благоустрою передбачаються взаємні права та обов’язки сторін на відміну від договору по розвитку інфраструктури;

б) суб’єкт, що зобов’язувався сплатити пайову участь по розвитку інфраструктури, мав права власності або користування земельною ділянкою для забудови, тоді як суб’єкт за договором по благоустрою не має прав на земельну ділянку, а розміщення тимчасової споруди провадиться на підставі паспорту прив’язки такої тимчасової споруди;

в) сплата пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту була обов’язком усіх забудовників, окрім випадків, встановлених законом; сплата пайової участі є правом, а не обов'язком власника тимчасової споруди, оскільки він може за бажанням здійснювати належне утримання прилеглої території самостійно.

Отже, інвестиційні адміністративні договори або встановлюють певні особливості використання земельних ділянок для містобудівних потреб (концесійний договір, інвестиційний договір про комплексну реконструкцію), або регулюють відносини щодо залучення землевласників та землекористувачів до спільного інфраструктурного розвитку населеного пункту (договори про пайову участь).

Іншу групу складають *організаційно-управлінські адміністративні договори* у сфері містобудування – ті угоди, які опосередковують відносини, що не передбачають безпосереднього використання земель, однак стосуються налагодження та здійснення управлінського процесу щодо земельних правовідносин. Наприклад, для професійної розробки планувальної містобудівної документації необхідним є залучення фахівців. Так, виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації в установлений строк визначають в установленому законодавством порядку розробника генерального плану населеного пункту, встановлюють строки розроблення та джерела його фінансування.

Як помітно з проведеного аналізу, адміністративні договори, що регулюють земельні відносини у містобудуванні, досить різноманітні. При цьому виявлення

та дослідження основних ознак адміністративного договору має не лише теоретичне значення. Практичний вимір цього питання є досить значним та пролягає, зокрема у правозастосуванні. Проблематика визначення підсудності спорів, які породжуються під час укладання, виконання та розірвання адміністративних договорів є традиційно складною для вітчизняної юриспруденції. З цього приводу було висловлено багато різних наукових думок, але, оскільки адміністративно-процесуальне законодавство зазнало суттєвих змін, питання знову набуває актуальності.

Для ілюстрації указаної проблематики розглянемо приклад договору оренди земельної ділянки державної або комунальної власності для містобудівних потреб. Що це за договір: адміністративний чи цивільний (господарський)? За правилами якого судочинства розглядати відповідні спори? У своєму рішенні № 10рп/2010 від 1 квітня 2010 року (за поданням ВАС) КСУ дійшов висновку, що положення пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 ЗК України щодо повноважень сільських, селищних, міських рад розпоряджатися землями територіальних громад, передавати земельні ділянки комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надавати земельні ділянки у користування із земель комунальної власності, вилучати земельні ділянки із земель комунальної власності треба розуміти так, що, вирішуючи такі питання, ці ради діють *як суб'єкти владних повноважень*. Однак рішення КСУ не поставило крапку в цьому питанні.

Відповідно до ЗК України для набуття права на землю, зокрема права оренди земельної ділянки публічної власності, необхідно «зібрати» всі елементи фактичного (юридичного) складу, до яких входять окремі юридичні факти. Кожен із цих юридичних фактів «у ланцюжку» окремо викликає правові наслідки, що мають значення для приватного чи публічного правового регулювання певних відносин. Відповідно на таких засадах має розмежовуватись і підвідомчість відповідних «земельних спорів». Отже, перш за все, при вирішенні такого спору, треба визначитись із тим, з приводу яких саме правовідносин, що

узагальнено називаються «земельними»[128], виникає спір. Проте багато юристів-практиків та представників земельно-правової доктрини впадають у певний «ступор», коли мова йде про договір оренди земельної ділянки публічної власності. Певна група юристів вважає ці відносини суто цивільними (господарськими), інша – адміністративними.

Відмінності між правовідносинами, що виникають при оренді земельних ділянок приватної та публічної власності, за законодавством є досить суттєвими. Як ми вже зазначали, договір оренди земельної ділянки державної та комунальної власності укладається на підставі та на виконання певного адміністративного акту – рішення органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади про передачу земельної ділянки в оренду. Таким актом є розпорядницький правовий акт, який, у вузькому значенні, є індивідуальним актом управління правозастосовного характеру, спрямований не на встановлення адміністративно-правових норм, а на їхнє виконання. Його адресатом є конкретна особа [676, с. 176]. Такий акт видається за чітко регламентованою адміністративно-правовими приписами процедурою та формою. Водночас, щодо приватних ділянок відповідно до ст. 16 ЗУ «Про оренду землі» договір оренди землі укладається виключно за згодою орендодавця та особи, яка згідно із законом вправі набувати право оренди на таку земельну ділянку.

Відрізняється й процедура внесення орендної плати за землю. Згідно зі ст. 21 ЗУ «Про оренду землі» для оренди земельних ділянок приватної власності сторони вільні у визначенні умов, строків та форми внесення плати, а щодо публічних земель ці відносини жорстко регулюються ПК України, а плата вноситься виключно у грошовій формі. Серед іншого, ст. 32 ЗУ «Про оренду землі» передбачає досить специфічні механізми одностороннього розірвання договорів оренди земельних ділянок публічної власності.

Окрім точок зору, за якими договір оренди земельної ділянки публічної власності є суто цивільним (господарським) чи суто адміністративним, є й третя

[128] «Земельні спори», «Земельні відносини» та подібні поняття є найбільшими узагальненнями характеризуються ознакми, притаманними як підсистемі приватного права, так і підсистемі публічного права та водночас виникають, здійснюються та припиняються відносно до земель та окемих земельних ділянок.

точка зору, найбільш, на нашу думку, прийнятна. Так, досліджуючи природу договорів оренди таких земель, окремі дослідники вбачають у них ознаки як адміністративно-правових, так і цивільно-правових (господарсько-правових) договорів. Так, на дуалізм правової природи договорів оренди землі, зокрема, вказує О. Хатнюк [755], яка вважає, що адміністративна природа договору оренди землі розкривається через податкову сутність орендної плати за землю. Аналізуючи положення ПК України, дослідниця відмічає, що орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності є загальнодержавним податком. Податкова природа орендної плати ускладнює орендні відносини обов'язковою участю в них органу доходів і зборів, який, з огляду на аналіз норм ст. 40–41 ПК України, є єдиною контрольною інституцією, котра здійснює нарахування та стягнення плати за землю, зокрема й орендних виплат. Контроль за правильністю та повнотою нарахування орендарем орендної плати за землю здійснює орган доходів і зборів, який використовує: дані договору оренди землі, який є підставою для нарахування орендної плати за земельну ділянку [506, п. 288.1 ст. 288]; відомості річної податкової декларації; повідомлення органів місцевого самоврядування про укладання нових договорів оренди і внесення змін до наявних та їх розірвання на основі ст. 288 ПК України та ст. 24 ЗУ «Про оренду землі»; повідомлення центрального органу виконавчої влади, який здійснює імплементацію державної політики в сфері земельних відносин, про щорічну індексацію нормативної грошової оцінки земель згідно з п. 289.3 ст. 289 ПК України. Відповідно до ст. 86 ПК України за результатами розгляду матеріалів перевірки складається податкове повідомлення-рішення. Саме таке повідомлення-рішення, узгоджене платником податків відповідно до ст. 54, 58 ПК, є належним та допустимим доказом наявності в орендаря-платника податку податкового боргу у вигляді орендної плати за землю. З огляду на викладене, О. Хатнюк констатує, що в результаті укладання договору оренди землі фактично виникають дві групи правовідносин [755, с. 29]. По-перше, це правовідносини між органом місцевого самоврядування, який є орендодавцем, та орендарем із приводу укладання, зміни та припинення договору оренди. Вказана група охоплює

правовідносини, що виникають із регуляторних актів та актів індивідуальної дії, прийнятих органом місцевого самоврядування, що є підставою для укладання, зміни чи припинення договору оренди. По-друге, це правовідносини між органом доходів і зборів, який є органом нарахування та стягнення орендної плати, та орендарем-платником податку. Ці правовідносини мають тісний взаємозв'язок, але судовий захист прав орендарів у рамках указаних груп відбувається за різними правилами судочинства. Насправді, з договору оренди земельної ділянки публічної власності виникають не лише правовідносини згідно з моделлю «орендар – орган доходів і зборів», але й «орендодавець – орган доходів і зборів» [506, ст. 288]. При цьому, орган доходів і зборів взагалі не є стороною договору оренди землі. Проте правовідносини з ним виникають саме на підставі договору оренди землі, укладеного між двома контрагентами – органом виконавчої влади (місцевого самоврядування) та орендарем, а не безпосередньо, тобто в силу приписів закону. Така ситуація не є характерною для зобов'язань у межах цивільного права. Відсутні й підстави вважати такий договір договором на користь третьої особи, адже орендар виконує обов'язок саме на користь орендодавця – держави або територіальної громади в особі органів влади, зокрема, сплачуючи кошти до відповідного бюджету тощо.

Абсурдність участі органу доходів і зборів у цих правовідносинах (принаймні, допоки вони не приймають участь в укладенні договору оренди землі в якості його сторони) досягла свого апогею у постанові Судової палати в адміністративних справах ВСУ від 02.12.2014 року [517]. Так, Колегія суддів дійшла висновку, що з набранням чинності ПК України річний розмір орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, який підлягає перерахуванню до бюджету, має відповідати вимогам підпункту 288.5.1 пункту 288.5 статті 288 ПК України та є підставою для перегляду встановленого розміру орендної плати. При цьому, на думку Колегії, виходячи із принципу пріоритетності норм ПК України над нормами інших актів у разі їх суперечності, до моменту внесення до такого договору відповідних змін розмір орендної плати в будь-якому разі не може бути меншим, ніж встановлений підпунктом 288.5.1

пункту 288.5 статті 288 ПК України. Таким чином, ВСУ у своєму прецедентному рішенні встановив обов'язок орендаря в обсязі більшому, аніж передбачений договором, навіть без внесення змін до самого договору. Крім того, рішенням було фактично надано право органам доходів і зборів, що не приймають участі в укладенні договорів оренди землі, контролювати відповідні відносини та притягувати орендарів до відповідальності. Звичайно, податкові органи із задоволенням підхопили цю позицію у власних роз'ясненнях та вимогах до підприємців-орендарів. На нашу думку, ВСУ не мав підстав для формулювання подібних висновків. Неприпустимість свавільного втручання у зміст договору з боку держави та її органів, які не є стороною договору, є принципом будь-яких договірних відносин. Проте обрана ВСУ позиція у будь-якому разі свідчить про те, що ці правовідносини (щодо справляння орендної плати) розглядаються Судом виключно як адміністративні, а не як цивільні чи господарські. О. Хатнюк робить, на нашу думку, передчасні висновки з приводу того, що договору оренди землі притаманні ознаки адміністративного договору. Треба мати на увазі, що договір оренди виконує не лише такі функції. Він водночас є правочином, на підставі якого виникає право оренди земельної ділянки. По суті, договір оренди земельної ділянки публічної власності для містобудівних потреб має не лише адміністративно- чи цивільно-правову природу – він демонструє змішану правову природу. Окремі правовідносини, що виникають на підставі такого договору, є приватноправовими, інші – публічно-правовими. Тому «секрет» криється в тому, що при розгляді відповідного спору на стадії вирішення питання його підвідомчості, треба вірно встановити, про яку саме умову договору та, відповідно, про які правовідносини (публічні чи приватні) йдеться.

Однак усі ці побудови залишаються теоретичними. Внесення суттєвих змін до адміністративно-процесуального законодавства торкнулося і питання щодо компетенції розглядати спори, які виникають у сфері укладення, виконання та розірвання адміністративних договорів. Оскільки, як ми вже зазначали вище, за чинною редакцією КАС України розуміння адміністративних договорів значно звузилося, тому із них фактично «випали» договори оренди земель державної та

комунальної власності. Крім цього, спори щодо таких договорів не підпадають під перелік публічно-правових спорів, встановлений відповідно до ст. 19 КАС України. На нашу думку, такий підхід, можливо, буде корисним для спрощення та уніфікації правозастосовної практики, однак не сприяє укріпленню та розвитку інституту адміністративного договору у вітчизняній правовій системі.

Отже, на підставі здійсненого аналізу доктринальних напрацювань, законодавчих засад, позитивного зарубіжного досвіду та матеріалів практики, слід визнати доцільність застосування та поступового розширення адміністративно-договірного регулювання відносин щодо використання земель для містобудівних потреб.

3.3. Особливості використання земельних ділянок для містобудівних потреб на окремих правових титулах

У своєму дослідженні ми зупинялися перш за все на вивченні особливостей використання земельних ділянок для містобудівних потреб на основному речовому праві – праві власності. У цьому підрозділі ми детальніще розглянемо особливості, притаманні використанню земель для містобудівних потреб, що здійснюється на інших правових титулах, відмінних від права власності. Теорія цивільного права поділяє такі титули на речево-правові та зобов'язально-правові. Однак сучасні тенденції розвитку права в Україні та світі демонструють зростаючу умовність такого поділу. На сторінках юридичних видань давно відкрито масштабну дискусію цивілістів та представників інших галузей правової науки щодо природи та визначення речових прав у розумінні «відношення особи до речі» (в історичному плані – більш рання концепція) або «відносин між особами з приводу речей» (відповідно, з'явилася пізніше), з одного боку, та зобов'язальних прав – з іншого, а також стосовно проблеми їх співвідношення та відмежування[129]. Питання про ознаки речових прав є дискусійним, проте сучасні

[129] Ріпенко А.І. Питання захисту речових прав на земельні ділянки в останніх актах судової практики. *Право і громадянське суспільство*. № 4. 2013. С. 49-63.

автори здебільшого сходяться у тому, що такими ознаками є, насамперед, абсолютний, виключний характер таких прав [444, с. 663-664] та існування права слідування (зміна власника речі не призводить до припинення речового права щодо неї) [146, с. 475]. Серед ознак речових прав також називають абсолютний захист, у тому числі від власника речі; відчужуваність; захищеність від посягань з боку будь-якої «третьої» особи; перевага над зобов'язальними правами у випадку колізії з останніми; «право старшинства» як принцип розв'язання взаємної колізії речових прав [618]; захист речових прав за допомогою речово-правових позовів [147, с. 5] та ін.[194]. Відповідно, ті права щодо земельної ділянки, які не мають перерахованих ознак, відносяться більшістю дослідників до зобов'язальних. Фактично, різниця між речовими та зобов'язальними правами позначається опозицією «право на річ» – «право на дію». Тобто володар речового права може безпосередньо взаємодіяти із річчю (земельною ділянкою), зобов'язального – через дії/бездіяльність певної особи.

Слід відзначити, що не всіма дослідниками поділяється ідея існування дихотомії «речові права – зобов'язальні права». На нашу думку, поділ суб'єктивних цивільних прав на речові та зобов'язальні, що мають між собою суттєві відмінності, має право на життя та є в цілому притаманним системам континентального права, зокрема, Україні. Деякі вчені вважають, що в цілому природоресурсному законодавству речево-правова ідентифікація правовідносин та диференціація по цьому критерію прав та обов'язків користувачів не властива історично. При цьому система прав природокористування формувалася під впливом багатьох особливостей самих природних об'єктів [97]. Справді, на це необхідно зважати.

Вичерпний перелік та зміст речових прав повинен бути закріплений у законодавстві – адже ці права є абсолютними, і встановити обов'язок для необмеженого кола потенційно зобов'язаних суб'єктів можна лише законом. Такий висновок (принцип numerous clausus) випливає хоча б з положень ч. 1 ст. 19 КУ[130] (втім, і без них він був би справедливим). Також зобов'язаних суб'єктів слід

[130] «… Ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством».

«повідомити» законом про характер та обсяг їх обов'язків, що кореспондують речовим правам. З цих же мотивів речові права підлягають реєстрації – саме так можна повідомити зобов'язаних суб'єктів про те, що існують певні речові права інших осіб. Механізм публічної державної реєстрації дозволяє також забезпечити стійкість правового становища суб'єктів речових прав при їх обороті[131]. Чіткий перелік та зміст кожного зобов'язального права в законодавстві не міститься, регулювання тут здебільшого диспозитивне.

Невпинна еволюція суспільних відносин та права, яке їх регламентує, призводить до поступової зміни усталених понять і категорій. Зокрема, серед новітніх тенденцій розвитку сучасного речового права, що свідчать про його зближення із зобов'язальним правом, слід вказати на можливість визначати зміст речового права угодою сторін із наданням їй речево-правового ефекту шляхом державної реєстрації [370]. Подібні тенденції викликають опір та критику з боку багатьох учених. Наприклад, Є. О. Суханов вважає, що «спроби змішування речових та зобов'язальних прав, по суті, розмивають основи континентального правопорядку, … вносять плутанину в правове регулювання та існуючу правосвідомість, причому без усякої потреби» [701, с. 50]. Вітчизняний законодавець при визначенні речових прав на чуже майно, виходить, перш за все, не з характеристик їх сутності, а за формальною ознакою: визначення Законом того чи іншого права особи на річ як речового. У зв'язку з цим цей перелік речових прав може змінюватися залежно від відповідних змін чинного законодавства. Слід погодитися із тим, що такий підхід законодавця до визначення речових прав на чуже майно є занадто формалізованим [437]. В цілому, активне використання зобов'язальних прав, на наш погляд, сприяє обігу та є сприятливим для економіки, адже в багатьох випадках є більш гнучким у порівнянні до встановлення речових прав інструментом.

Аналіз земельно-правового законодавчого масиву свідчить, що в ньому містяться істотні недоліки, які суттєво обмежують можливість існування

[131] Детальніше див. Мірошниченко А. Ріпенко А. Зобов'язальні права користування земельною ділянкою. *Право України*. 2012. № 7. С. 17-27.

зобов'язальних прав на земельну ділянку. Це зокрема добре проявляється у кількісному співвідношенні основних правових титулів на земельні ділянки, що можуть використовуватися для містобудівних потреб: 1) *речево-правові* (а) право власності, б) право забудови чужої земельної ділянки (суперфіцій); в) право постійного користування земельною ділянкою; г) право володіння[132]; д) право сервітуту; е) право довірчої власності); 2) *уречевлені зобов'язальні* (право оренди земельної ділянки). Як помітно, суто зобов'язальних правових титулів віднайти досить важко.

Право забудови чужої земельної ділянки. Суперфіцій – право використання чужої земельної ділянки для забудови – розглядається у доктрині та законодавстві як одночасно суб'єктивне речове право та обмеження права власності на земельну ділянку [762]. Зустрічаються деякі альтернативні погляди на правову природу суперфіцію: наприклад, як на самостійну нерухомість [410] або як особистий сервітут [355; 656] – однак вони є дискусійними. Сутністю таких відносин суперфіційного типу все ж залишається надання речового права користування чужою земельною ділянкою для її забудови. Для розкриття особливостей такого права, його реалізації та припинення, важливо проаналізувати деякі основні проблемі аспекти.

Об'єкт суперфіційних відносин – земельна ділянка. Оскільки реалізація суперфіцію передбачає забудову, то правовий режим такої земельної ділянки має дозволяти забудову загалом та забудову певного різновиду зокрема. У літературі обговорюється можливість передання на праві суперфіцію земельних ділянок, які вже забудовані (наприклад, для подальшої експлуатації будівлі чи споруди) [1]. Вважаємо, що надання права суперфіцію щодо забудованої земельної ділянки можливе лише у тих випадках, коли договором (заповітом) передбачається нове будівництво на таких земельних ділянках; або планується знесення існуючої

[132] Ріпенко А.І. Володіння земельними ділянками: законодавче регулювання, теоретичні питання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2013. Вип.21. Ч.1. Том.1. С.98-102; *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2012. Вип.20. Ч.2. Том.2. С.75-78.

забудови із наступним новим будівництвом; або передбачається реконструкція існуючої будівлі чи споруди[133].

Забудова земельної ділянки у доктрині розуміється досить широко: не лише як будівництво житлових та господарських будівель і споруд, але й як «прокладення шляхів, технічних магістралей, зведення будь-яких споруд побутового, технічного та іншого призначення» [139]. Деякі учені намагаються ще більше розсунути традиційні рамки використання права суперфіцію та вважають цілком можливим його використання, наприклад, для утворення лісосмуг [258; 259]. Подібна практика зустрічається, наприклад, у Кореї суперфіцій встановлюється також для насадження дерев на земельній ділянці [777]. Це відповідає сутності суперфіційного права – використання чужої земельної ділянки, що супроводжується якісною зміною її характеристик.

Науковці висловлюють різні думки щодо встановлення певних правових і технічних ознак майбутньої забудови. Зокрема, наукові позиції схиляються або до:

- *пріоритету договору* (основні параметри майбутньої забудови визначаються сторонами на етапі підписання договору [360; 361; 386]). Послідовно цю позицію відстоює Т. Є. Харитонова, яка вважає, що договір про встановлення суперфіцію має містити характеристики й функціональне призначення майбутньої споруди. Це буде особливо важливим, якщо власник земельної ділянки зацікавлений у викупі спорудженого об’єкта після припинення дії договору про встановлення суперфіцію. У такому договорі в інтересах власника земельної ділянки доцільно закріпити зобов’язання суперфіціарія, узгодити з власником проектну документацію до її затвердження відповідними органами влади [751];

- *пріоритету законодавства та містобудівної документації* [20; 619]. Прибічники цього підходу не відмовляють сторонам у праві узгодити певні найбільш загальні риси майбутньої забудови (на рівні погодження питання – чи

[133] Ріпенко А.І. Права на земельні ділянки в контексті їх використання для містобудівної діяльності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 1. С.105-108.

буде це житлова багатоповерхівка чи промислове підприємство), однак применшують договірні можливості сторін з огляду на те, що визначення параметрів майбутньої будівлі та інших її ознак можливе лише відповідно до містобудівної документації та вимог законодавства, а не за бажанням сторін.

Однак найбільш цікавим та важливим питанням залишається визначення прав на збудовані за суперфіцієм об'єкти. Виникнення у процесі реалізації права суперфіцію нового об'єкта нерухомості слід визнати суттєвим дестабілізуючим фактором цих відносин. Саме тому вкрай важливо визначитися із юридичною долею такого об'єкта забудови з метою гармонізації інтересів сторін. У найбільш загальному вигляді доктринальні позиції з цього приводу можна представити таким чином:

1) *право на об'єкт забудови належить власнику земельної ділянки*. Такий підхід був характерний для римського права та знаменує собою архаїчний етап розвитку інституту суперфіцію. Іноді такі думки висловлюються і в доктрині [189];

2) *об'єкт забудови належить землекористувачу.* У межах цього підходу теж можливі такі основні концептуальні варіанти розуміння права на будівлю:

а) як складової права суперфіцію. Тобто право власності на будівлю – це невід'ємна складова змісту права суперфіцію, а сама будівля – об'єкт змісту права забудови [418; 788]. Тобто надання суперфіційного права не призводить до появи окремого права власності на будівлю, і тим самим не породжує роздільний обіг земельних ділянок та будівель на них [370]. У зв'язку з цим право на будівлю існує доти, доки існує право користування земельною ділянкою;

б) *як окремого права «тимчасової власності»* – особливого різновиду права власності, обмеженого терміном дії суперфіцію. Згідно з таким концептуальним розумінням землекористувач, окрім права користування земельною ділянкою, набуває права власності на будівлю до припинення права суперфіцію. Після цього будівля переходить до власника земельної ділянки або підлягає знесенню [330].

Законодавством України не втілено жодного концептуального підходу у його «чистому» вигляді. ЦК України залишає на розсуд сторін визначення права на

будівлю чи споруду, що з’явилася у результаті реалізації права суперфіцію, після припинення дії суперфіцію. У разі недосягнення домовленості між сторонами власник земельної ділянки має право вимагати від власника будівлі (споруди) її знесення та приведення земельної ділянки до стану, в якому вона була до надання її у користування. Однак це правило не абсолютне, адже ст. 417 ЦК України містить положення, які вносять додаткову складність у це питання. Так, якщо знесення будівлі (споруди), що розміщена на земельній ділянці, заборонено законом (житлові будинки, пам'ятки культурної спадщини тощо) або є недоцільним у зв'язку з явним перевищенням вартості будівлі (споруди) порівняно з вартістю земельної ділянки, суд може з урахуванням підстав припинення права користування земельною ділянкою постановити різні рішення: а) про викуп власником будівлі земельної ділянки, на якій вона розміщена, б) про викуп власником земельної ділянки будівлі, в) визначити умови користування земельною ділянкою власником будівлі на новий строк.

Отже, вітчизняним законодавством відносини між власником земельної ділянки та власником будівлі врегульовані дуже ліберально. У такому випадку ні забудовник, ні власник земельної ділянки не можуть бути абсолютно впевнені у гарантованості і непорушності своїх прав та дотриманні інтересів. Це робить конструкцію права користування чужою земельною ділянкою для забудови занадто «гнучкою» як для речового права. Це призводить до втрати його переваг, зокрема опори речового права перш за все на закон, а не на договір.

Відчуження права суперфіцію традиційно входить до змісту прав землекористувача, однак за вітчизняним законодавством така ознака не є абсолютною: право користування земельними ділянками державної та комунальної власності для забудови не підлягає відчуженню.

Крім того доктрина не одностайна у питанні відчуження права суперфіцію та збудованих об’єктів. Найбільш популярними можна вказати дві принципові позиції:

а) відчужується *право користування земельною ділянкою* для забудови, оскільки воно як речове право має ознаки оборотоздатності [90; 370];

б) відчужується *об'єкт забудови* (будівля або споруда) як окреме нерухоме майно, і унаслідок цього змінюється суб'єкт користування відповідної земельної ділянки, на якій таке майно розташоване [99; 98]. Слід підкреслити, що права на земельну ділянку у цьому випадку не відчужуються, а переходять до нового власника будівлі за правилами ст. 120 ЗК України.

У ЦК України закладено одразу обидві правові позиції. Цивільний закон оперує поняттям «власник будівлі» та говорить про можливість відчуження такої будівлі як окремого об'єкта нерухомого майна. Крім того, він прямо передбачає можливість відчуження та спадкування права користування земельною ділянкою. Отже, у землекористувача існують одразу два речових права: право користування земельною ділянкою для забудови (обмежене речове право користування чужою річчю) та право власності на будівлю (повне речове право на свою річ). Натомість у землевласника під час реалізації суперфіцію наявне лише обмежене право власності: правомочності володіння та користування його земельною ділянкою можуть суттєво обмежуватися за договором суперфіцію. Як бачимо, баланс прав та інтересів сторін у відносинах суперфіцію все ж порушений. Якщо у цьому контексті згадати про розглянуту вище законодавчу невизначеність юридичної долі земельної ділянки та збудованого майна після закінчення строку дії суперфіцію, стає зрозуміло, що у такому вигляді юридична конструкція суперфіцію є дисгармонійною, а значить – малопривабливою для використання.

Строк дії права суперфіцію у законодавстві не визначений, тобто якщо сторони у договорі (заповіті) не вкажуть строк дії право користування земельною ділянкою для забудови набуває ознак постійного землекористування. Це дає формальні підстави деяким ученим говорити про порушення вимог ЗК України, в якому надано перелік суб'єктів права постійного землекористування [125]. Однак варто все ж визнати, що не усі випадки виникнення права постійного землекористування включені до цієї статті ЗК України – існують інші випадки, передбачені в інших законодавчих актах.

Обмежується лише строк права користування земельними ділянками державної та комунальної власності – не більше 50 років. У літературі

зустрічаються пропозиції встановити мінімальні строки суперфіцію (наприклад, 15 років [361]) з огляду на його специфіку – необхідність здійснити будівництво. Така практика існує і у світі [777].

Платність права користування земельною ділянкою для забудови забезпечує інтерес приватного землевласника до укладення договору суперфіцію [168]. При цьому розмір плати встановлюється на розсуд сторін. Мінімум встановлено лише щодо земель державної та комунальної власності – розмір плати за суперфіцій не може бути менше ніж земельний податок з цих ділянок.

Підстави виникнення права користування земельною ділянкою для забудови – це договір або заповіт. Договір як підстава виникнення права суперфіцію може бути кількох різновидів у залежності від форми власності на земельну ділянку: 1) для державних та комунальних земель: а) договір після продажу права суперфіцію на земельному аукціоні; б) договір без проведення земельного аукціону (у випадках, коли законом не передбачено обов'язкових конкурентних засад відчуження); 2) для приватних земель – договір між приватним землевласником та користувачем.

Дискусія щодо доцільності використання інституту суперфіцію у сучасних умовах зумовила формування двох наукових таборів, які можна умовно назвати:

1) *песимістичний,* оскільки його представники скептично або досить стримано оцінюють можливості використання суперфіційного права у сучасних реаліях [114]. Учені аргументують таку думку: а) втратою традиції застосування суперфіцію внаслідок його забуття в радянський період; б) можливістю повноцінної заміни суперфіцію добре відомим інститутом оренди; в) неможливістю застосувати позитивний досвід інших країн, в яких суперфіцій активно застосовується, з огляду на значні відмінності у правових та суспільно-економічних умовах між Україною та такими державами. Останній аргумент, на наш погляд, справді вартий уваги. Наприклад, у Німеччині послідовно втілено концепцію єдиного об'єкта нерухомості, що виключає спори щодо збудованого майна після припинення суперфіцію. Крім того, у Німеччині значна частина земель перебуває у приватній власності «середнього класу», який охоче інвестує

за допомогою суперфіційного механізму, зберігаючи за собою свої права на землю та отримуючи при цьому стабільний дохід [95; 189; 318];

2) *оптимістичний,* прибічники якого переконані у широких можливостях застосування права суперфіцію у сучасних умовах та в перспективі (наприклад, для комплексної забудови територій, будівництва соціального житла, розвитку інвестиційної активності за умови браку коштів для купівлі земельних ділянок або ж за умов недоцільності такої купівлі тощо [370; 410]). Обґрунтовуючи свою позицію, «оптимісти» наголошують на більшій пристосованості речового права суперфіцію для випадків забудови чужої земельної ділянки, аніж зобов'язального права оренди, яке не забезпечує необхідний рівень стабільності та гарантованості.

В якості додаткового аргументу на користь оптимістичної оцінки перспектив суперфіцію слід окремо підкреслити можливості застосування суперфіцію, які відкриваються за умов розвитку просторового планування. Справа у тому, що світова практика знає поділ суперфіцію на загальний та розділений (зонований). Наприклад, у Кореї і Тайвані можуть окремо надаватися та паралельно реалізовуватися права суперфіцію для забудови поверхні земельної ділянки, підземного та надземного простору [22; 777]. Це добре ілюструє еволюційний потенціал, особливу «живучість» та адаптивність інституту суперфіцію, який знаходить своє застосування у різних правових системах, за різних правових, політичних та соціально-економічних умов, для задоволення різних суспільних потреб. Саме тому, на наш погляд, суперфіцій можна визнати однією з класичних земельно-містобудівних правових конструкцій, яка покликана вирішувати містобудівні завдання за умов, коли безпосередні власники земельних ділянок не бажають або не можуть здійснювати будівництво, однак при цьому мають намір зберегти за собою права на землю.

Незначне поширення суперфіційних відносин в Україні, на наш погляд, пояснюється синергетичною дією двох основних причин:

- *юридичної причини,* яка полягає у *значному ступені диспозитивного регулювання* зазначених правовідносин, що з одного боку, вимагає високої правової культури сторін для здатності самостійно якісно узгодити свої

відносини; з іншого боку – створює значне поле законодавчої невизначеності. Речове право привабливе перш за все своєю гарантованістю, стабільністю та опорою на закон, на відміну від зобов'язального права, що опирається на договір і тому легше змінюється, порушується тощо. Однак за вітчизняним законодавством право суперфіцію не забезпечене необхідною імперативністю, що позбавляє це речове право його основної привабливості у порівнянні зі звичайною орендою. При цьому інша сторона – землевласник – теж має підстави «побоюватися» суперфіцію, адже за певних умов він може опинитися у вразливому становищі та навіть втратити своє право власності на земельну ділянку;

- *фактичної причини*, яка полягає у складі земельної власності. В Україні під забудову віддається значна питома вага земель державної та комунальної власності. Як зазначається у літературі, публічний власник не зацікавлений в укладенні договору суперфіцію, оскільки у нього немає економічної зацікавленості у цьому. Однак вітчизняне земельне законодавство передбачає продаж права суперфіцію на земельні ділянки державної та комунальної власності на земельних аукціонах – тобто в ідеалі така земельна ділянка публічної власності не лише буде якісно змінена внаслідок реалізації суперфіційного права, але й відповідний бюджет буде поповнений більшими надходженнями.

Право постійного користування земельною ділянкою. Дослідження особливостей використання земель для містобудівних потреб на правовому титулі постійного землекористування варто розпочати зі стислої характеристики такого права. Відповідно до чинного законодавства таке право: а) включає правомочності володіння і користування; б) безстрокове; в) невідчужуване; г) платне; д) обмежене за суб'єктним складом (державні і комунальні підприємства, установи та організації; громадські організації осіб з інвалідністю України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації; релігійні організації України, статути (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку; публічне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування; заклади освіти незалежно від форми власності; співвласники багатоквартирного будинку; оператор газотранспортної системи та оператор

системи передачі), об’єктним складом (лише землі державної та комунальної власності) та функціональними можливостями (наприклад, релігійним організаціям – виключно для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності тощо). Право постійного землекористування за своєю сутністю є обмеженим речовим правом на чужу земельну ділянку, яке виникає на підставі рішення власника (уповноваженого органу) відповідно до законодавчих положень. На сторінках наукових видань обговорюється доцільність такого правового інституту в сучасних умовах. Учені розділилися на прибічників та противників збереження права постійного землекористування в Україні. Узагальнюючи висловлені думки, ми виділяємо:

1) *консервативний підхід*, відповідно до якого право постійного землекористування «є важливішим після права власності» [13, с. 5], і тому цей інститут «далеко не вичерпав своїх соціальних функцій в гарантуванні прав на земельні ділянки» [501; 499]. І. І. Каракаш вважає, що одним із позитивних реформаторських досягнень останніх десятиріч слід вказати перехід до використання земельного фонду на власницьких засадах з одночасним розширенням видів землекористування, у т. ч. збереження права постійного землекористування [265]. Необхідно визнати також, що різноманітні модифікації права постійного землекористування існують і в інших правових системах. Наприклад, цікавий порівняльний аналіз земельного законодавства у цьому аспекті здійснив Чау Тхі Хань Ван [763];

2) *реформаційний підхід,* згідно з яким право постійного землекористування є рудиментом радянського земельно-правового регулювання та передбачає дискримінаційні основи розподілу земель на різних правових підставах. З розвитком земельних відносин в Україні та введенням приватної власності на землю, ця форма користування поступово втрачала та втрачає своє значення. Окрім того, законодавство суттєво змінювало та змінює коло суб’єктів, яким могла належати земельна ділянка на праві постійного користування. У рамках реформаційного підходу цей правовий інститут пропонується виключити із ЗК України як такий, що не відповідає сьогоднішнім економічним реаліям, є

дискримінаційним, має високі корупційні ризики. Фактично «дотування» чи встановлення пільг певним суб'єктам має відбуватись іншими передбаченими законом способами. Крім того, іноземні інвестори не бажають навіть чути про такі земельні титули, як, наприклад, право постійного користування земельною ділянкою (що нерідко продовжують використовуватися в нашій країні на підставі, щонайменше сумнівних з точки зору букви закону, договорів про спільну діяльність тощо).

Досліджуючи більш детально особливості використання земель на праві постійного землекористування з позицій містобудування, то можна вказати на таке:

а) переважна більшість суб’єктів, яким надається право постійного землекористування, використовує ці земельні ділянки саме для містобудівних потреб;

б) конкретні дозволені види використання земель обумовлюються статутною діяльністю такого суб’єкта та встановлюються відповідно до законодавства та містобудівної документації;

в) суб’єкти права постійного землекористування у відносинах забудови земельних ділянок мають такий же правовий статус замовника, як і особи, що використовують земельні ділянки на інших речових правових титулах;

г) майно, збудоване постійним землекористувачем на земельній ділянці, наданій у постійне землекористування, належить суб’єкту такого права.

Отже, з точки зору земельного та містобудівного законодавства, набуття права постійного землекористування по суті надає можливість отримати земельну ділянку для забудови чи інших містобудівних потреб безоплатно, а згодом отримати право власності на збудовані на цій ділянці об’єкти. Існування інституту права постійного землекористування дозволяє отримати земельну ділянку для забудови, не застосовуючи загального принципу щодо конкурентного продажу прав користування землями державної та комунальної власності. Ми переконані, що це невдалий шлях законодавчого регулювання таких земельних відносин, саме тому підтримуємо реформаторський підхід до подальшої долі інституту права

постійного землекористування, а саме: його виключення із земельного законодавства України.

Право володіння земельною ділянкою породжує значну кількість питань у теорії та практиці. Слід зазначити, що доктрина виробила три основні підходи до правового розуміння володіння:

1) *як речове право* – право володіння закріплене у ЦК України (гл. 31). Варто відмітити, що введення ЦК України в систему прав на чуже майно права володіння викликало низку нарікань серед науковців та практиків. Найбільш істотним зауваженням є те, що у ЦК України мова йде про право володіння чужим майном як про право, а не як про факт [769]. Доктринальні проблеми перетікли у проблеми цілком практичні. Наразі право володіння є «декоративним» правовим титулом, тобто він існує лише в законодавстві і не застосовується у реальному житті. Досить яскраво це відображує, наприклад, ст. 4 ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», яка в переліку речових прав та їх обтяження, що підлягають державній реєстрації, не називає право володіння. Земельне законодавство теж не передбачає такого правового титулу як право володіння земельною ділянкою[134]. У літературі зустрічаються досить категоричні думки щодо речового титулу володіння: оскільки він практично не застосовується, такий правовий титул «не повинен існувати з-за відсутності доцільності в ньому» [207];

2) *як фактичний стан.* О. І. Заєць наголошує на тому, що сучасне земельне законодавство та практика його застосування виходять із того, що земельні ділянки використовуються на юридичних титулах, прямо (стосовно речових прав на землю) чи непрямо (стосовно зобов`язальних прав на землю) передбачених цим законодавством. Безтитульне (фактичне) володіння і користування землею законодавством не передбачено, а отже, не врегульовано. Аналіз сучасного стану розвитку земельних правовідносин, пов’язаних з відокремленим пануванням над земельними ділянками, дає можливість стверджувати про наявність численних

[134] Ріпенко А.І., Мірошниченко А.М., Попов Ю.Ю. Земельні ділянки: віндикація, реституція, кондикція, визнання прав (співвідношення та деякі проблемні питання). *Часопис Академії адвокатури України*. 2012. № 16 (3’2012). С.1-24.

випадків фактичного (безтитульного) володіння земельними ділянками, наприклад: 1) самовільне зайняття земельних ділянок; 2) набувальна давність; 3) використання земельних ділянок, право на які знаходиться у процесі оформлення; 4) використання земельних ділянок, право на які тривалий час залишається недооформленим; 5) використання земельних ділянок при виконанні цивільно-правових і господарсько-правових «неземельних» договорів (підряду тощо); 6) відумерла спадщина; 7) передача земельної ділянки у користування без наміру оформлення права на неї; 8) користування земельною ділянкою на підставі нікчемного договору тощо [207]. О. І. Заєць вказує на оформлення правової позиції вищого судового органу, відповідно до якої публічно визнається та захищається фактичне володіння землею як правова підстава використання земельної ділянки [207]. Особливо цікаво, що проаналізована ученою судова справа стосувалася містобудування, а саме: будівництва торгівельного комплексу із закладом громадського харчування на земельній ділянці без оформлення документів на її використання [514].

3) як фактичний стан, що породжує права. Прибічник цього підходу, молдавський дослідник С. Беешу, вказує на те, що ЦК Молдови врегульовані чотири правові наслідки володіння: а) презумпція власності; б) набуття плодів добросовісним володільцем; в) захист володіння за допомогою речових позовів; г) набуття володіння внаслідок набувальної давності. Відповідно, на думку автора, володіння є фактичним станом, який породжує правові наслідки. При цьому, пояснюючи свою думку, С. Беешу підкреслює: якщо припустити, що володіння є фактичним станом, який породжує правові наслідки, то це не означає, що необхідно розглядати його і як фактичний стан, і як право. До того ж автор не допускає змішування між правовими наслідками володіння і його правомочностями як елемента, що входить до складу юридичного змісту певного речового права [48].

Право земельного сервітуту. Зміст права сервітуту в цілому розкрито у вітчизняному земельному та цивільному законодавстві. Відповідно до ст. 98 ЗК України право земельного сервітуту – це право власника або землекористувача

земельної ділянки чи іншої заінтересованої особи на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою (ділянками). ЗК та ЦК визначають випадки та межі здійснення сервітутного права. Ст. 401 ЦК України встановлює, що право користування чужим майном (сервітут) може бути встановлене щодо земельної ділянки, інших природних ресурсів (земельний сервітут) або іншого нерухомого майна для задоволення потреб інших осіб, які не можуть бути задоволені іншим способом. Сервітути (приватні сервітути) поділяють на позитивні та негативні. Перші припускають можливість активних дій сервітуарія, його впливу на річ і на її корисні властивості (право проїзду, проходу і т.д.), другі – позбавлення власника обслуговуючого майна можливості робити певні дії (висаджувати дерева на певній території, вибудовувати будівлі вище певної міри), що він міг би робити, якби не встановлений сервітут [686]. Щодо негативних сервітутів Р. І. Марусенко вказує, що до прав сервітуарія відноситься тільки право вимагати від зобов'язаної особи утримання від власних дій щодо зміни обумовленого сервітутом стану земельної ділянки. Йдеться про *опосередковане* користування чужою земельною ділянкою, тобто підпорядкування її такому правовому режимові, який сприятливий для сервітуарія. Такий підхід покликаний зберегти речовий характер права сервітуту, хоча питання залишається дискусійним, адже опосередкований вплив безпосередньо здійснюється через володільця обтяженої ділянки, його дії (бездіяльність), що в цілому властиве інституту зобов'язальних прав. Вчений пропонує власну редакцію окремих положень ЗК України, зокрема, ст. 99: «Земельний сервітут може передбачати заборону провадження певної діяльності на обтяжуваній земельній ділянці (негативний сервітут)» [400]. Такий підхід може бути корисними для розв'язання окремих «просторових колізій». Мова йде про такі ситуації, коли, наприклад, власник надземної будівлі, для обслуговування якої оформлено земельну ділянку, «зазнає» певних незручностей від того, що інша особа користується тим підземним простором, який він міг би гіпотетично (а може, й мав реальний намір) освоїти.

Питання виділення негативних сервітутів є дискусійним у науці цивільного

та земельного права [713]. Як відмічає Т.Є. Харитонова, полеміка навколо встановлення негативних сервітутів стосується цивільного права. Що стосується земельного права, тут існує інша система прав на чужу земельну ділянку, в якій сервітути посідають своє місце [753, с. 97]. Дійсно, існує ціла низка сервітутів, таких як «сервітут виду» чи «сервітут світла», що полягають не в обмеженні права власності, а в праві правомочної особи використовувати вигоди ділянки, що є сусідньою. Сервітут виду визначають як право власника земельної ділянки (іншої нерухомості) мати з визначених місць своєї ділянки (нерухомості) можливість огляду певного ландшафту, що накладає на власника сусідньої (підлеглої) земельної ділянки чи іншої нерухомості обов’язок не погіршувати виду на цей ландшафт зі встановлених місць яким би то не було способом [713]. Здається, у сучасних умовах вказані питання набувають неабиякої актуальності. Як приклад, можна навести суперечки та сутички, що відбуваються навколо забудови Гагаринського плато у м. Одесі, під час якого порушуються інтереси власників квартир та інших об'єктів та відповідний «вид», який складав принаймні 30% додаткової вартості при придбанні нерухомості. Здається, що вказані питання можуть бути вирішені у двох площинах: 1) публічній – шляхом встановлення публічних сервітутів (обмежень) щодо забудови певних ділянок; 2) приватній – за допомогою встановлення сервітуту виду тощо.

Як вказує Г. В. Сосніна, кількість правомочностей, що відповідають за змістом негативним сервітутам, закріплені в правилах забудови міст і в державних будівельних нормах. Вони є загальнообов'язковими для виконання, а їх недотримання тягне наслідки, що визначив законодавець. Уявляється, що зазначені «правила» не закріплюють прав, аналогічних сервітутним. Однак з цього ще не випливає, що негативні сервітути не належать до сервітутних прав взагалі. Обтяження власності тими самими видами обмежень, що передбачені й у вищезазначених актах, проте спрямовані на врегулювання індивідуальних відносин, можна вважати негативними сервітутами [686]. Отже, авторка зазначає різницю між «публічними сервітутами» (обмеженнями публічно-правового характеру) та негативними (приватними) сервітутами. За названих обставин

важко вести мову про негативні сервітути для особи, що бажає освоювати підземні простори (очевидно, що земельна ділянка власника поверхні просто не простягається на необхідну глибину «за визначенням»[135]). Гіпотетично, можна ставити питання про використання двох фактично окремих і самодостатніх з правової точки зору «земельних ділянок» чи «одиниць власності» (як частин простору), розташованих у різних просторових площинах: одна з них, призначена для благоустрою, розташована «на поверхні», інша, що підлягає підземній забудові, – під землею. Але це не властиве вітчизняному законодавству, принаймні в частині кадастрового обліку та реєстрації таких об'єктів.

І. В. Афанасьєв, опираючись на певні схожі риси сервітуту та оренди, пропонує застосовувати норми про оренду до регулювання відносин, які виникають при здійсненні сервітутних прав, зокрема щодо регламентації питання відносно споруд на земельній ділянці. Як зазначає вчений, сервітуарій має право зводити некапітальні споруди на земельній ділянці за умови, що вони є необхідними для реалізації свого права та зобов'язується утримувати їх у належному стані [28].

Право довірчої власності. ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» від 20.09.2019 року було внесено зміни до цивільного та земельного законодавства щодо запровадження інституту права довірчої власності. Така новела має багато юридичних дефектів, зокрема у частині ігнорування окремих доктринальних основ (наприклад, сумнівне рішення щодо віднесення права довірчої власності одночасно до зобов'язального права та права власності; виокремлення довірчої власності як «різновиду власності», що суперечить концептуальним засадам вітчизняного цивільного права, тощо). За класичним розумінням, характерною особливістю довірчої власності є так зване «розщеплення» права власності при якій одна частина правомочностей власника, зокрема управління та

[135] Разом з відмовою від принципу цільового використання земель ситуація може змінитися. Власник (користувач) ділянки матиме «права на простір» у межах, що дозволяються планувальною документацією, обмежується його власними інтересами, а також правами інших осіб. Дійсно, як відмічає В.В. Чубаров, містобудівний регламент визначає правовий режим земельних ділянок , так само, як і усього, що знаходиться над та під ними …» Див. [765, с. 82-87].

розпорядження визначеним майном належить одній особі (довірчому власнику), а інша частина правомочностей – отримання доходу від використання майна, – іншій особі або особам (вигодонабувачам або бенефіціарам) [394]. Як розмірковує І. В. Спасибо-Фатєєва, за своєю сутністю довірча власність не являє собою те право власності, яке має речову природу, і не може існувати в режимі довірчої власності, відомої англійському праву [687]. Однак це проігноровано законодавцем, адже відповідно до внесених змін «Право довірчої власності як спосіб забезпечення виконання зобов'язань є різновидом права власності на майно, за яким кредитор, який отримав майно у довірчу власність (довірчий власник), не має права самостійно відчужувати таке майно, крім як для звернення стягнення на нього, а також викупу його для суспільних потреб у порядку, встановленому законом» [760]. Чинним законодавством відносини права довірчої власності врегульовуються досить вузько – лише як різновид забезпечення зобов'язання за кредитним договором.

Земельно-правова доктрина не приділяла належної уваги дослідженню проблематики права довірчої власності на земельні ділянки з огляду на існування довгий час лише окремих загальних положень у цивільному законодавстві та відсутності у ЗК України будь-яких норм щодо права довірчої власності. Існування окремих наукових розвідок, які стосуються земельно-правових особливостей довірчої власності [448], лише відтіняє відсутність системних досліджень у цій сфері та актуалізує потребу в їх проведенні.

Як зазначає В. В. Носік, довірчі відносини можуть виникати у випадках, коли власник земельної ділянки не може або ж не хоче самостійно використовувати ділянку за цільовим чи функціональним призначенням і водночас не хоче втрачати титул власника землі. Довірче управління у сфері земельних відносин може бути використане для забезпечення виконання зобов'язань, охорони землі як об'єкта права власності, здійснення підприємницької діяльності, задоволення інших потреб та інтересів власника землі, управителя чи особи, яка одержує вигоду від довірчого управління [448, с. 86]. Однак такий широкий набір можливих випадків застосування права довірчої власності не знайшов свого

втілення у законі. У тому вигляді, який запропоновано сучасним цивільним та земельним законодавством, право довірчої власності виконує лише роль забезпечення зобов'язання у кредитних відносинах.

На земельні відносини таке регулювання інституту права довірчої власності може мати значний вплив. Так, до довірчого власника з моменту набуття права довірчої власності переходять усі права та обов'язки власника земельної ділянки за чинними договорами оренди, емфітевзису, суперфіцію, договорами про встановлення земельного сервітуту. Довірчий власник земельної ділянки, якщо це передбачено договором, за яким встановлюється довірча власність, може передавати земельну ділянку в користування третім особам лише на праві оренди з такими особливостями: строк оренди землі припиняється з моменту звернення стягнення на земельну ділянку; орендар не може здійснювати на земельній ділянці будівництво, видобування корисних копалин або здійснювати поліпшення, які неможливо відокремити від земельної ділянки без завдання шкоди[136].

Якщо розглядати специфіку довірчих відносин у сфері містобудування, то можна відмітити кілька основних моментів:

- користувачами земельної ділянки, переданої в довірчу власність, можуть бути: довірчий власник, довірчий засновник і треті особи. При цьому треті особи не наділені правом здійснювати на земельній ділянці будівництво;
- цивільне і земельне законодавство не визначають певні особливості щодо конкретних різновидів користування земельною ділянкою, переданою у довірчу власність. Тому можна зробити висновок, що вона має використовуватися відповідно до свого правового режиму. Якщо він передбачає здійснення будівництва, то користувач такої земельної ділянки (довірчий власник або довірчий засновник) має право провадити таку діяльність. Містобудівне законодавство пов'язує виникнення прав на забудову земельної ділянки із наявністю права власності чи права користування нею, тобто договір, яким встановлено право довірчої власності на земельну ділянку, теоретично має бути

[136] Див. положення відповідних статей ЦК та ЗК щодо довірчої власності.

одним з документів, що можуть підтверджувати відповідні права;

- довірчий власник обмежений у своїх правах порівняно зі звичайним власником земельної ділянки. Зокрема, довірчий власник не має права передавати таку земельну ділянку під забудову (суперфіцій). Закон дозволяє йому передати таку земельну ділянку лише в оренду, однак без права здійснювати будівництво.

Право оренди земельної ділянки. Незважаючи на звичність, право оренди земельної ділянки як правовий титул її використання для містобудівних потреб викликає багато запитань. Наразі в силу правових традицій, особливостей правової системи та інших факторів саме на інститут оренди покладено весь тягар забезпечення відносин щодо строкового користування землею, у т.ч. і для містобудівних потреб. Така ситуація викликає неоднозначні судження, тому в науці можна знайти два основних підходи до визначення доцільності застосування орендного права у містобудівних відносинах (перш за все стосовно забудови):

1) *позитивний підхід*, прибічники якого переконані у цілковитій пристосованості інституту оренди земель для обслуговування відносин забудови земельних ділянок [380];

2) *негативний підхід*, виразники якого вказують на те, що оренда за своєю суттю не пристосована до виконання тих завдань, що випливають із містобудівних потреб. Про це писали, зокрема, Р. С. Бевзенко, В. П. Камишанський, М. І. Мітіліно, Є. О. Суханов та інші вчені. Вони наголошують на тому, що класична конструкція оренди як зобов'язального правовідношення за своєю природою не передбачає створення нерухомих речей на чужій земельній ділянці, вона до цього не пристосована і тому іманентно не може забезпечити належний баланс інтересів сторін [318]. Найбільшою проблемою є визначення юридичної долі збудованого на орендованій земельній ділянці нерухомого майна[137]. Учені вказують на неминучий конфлікт: особа, що користується земельною ділянкою в силу зобов'язального права, набуває право власності –

[137] Ріпенко А.І. Будівлі на чужій землі: минуле чи майбутнє? *Співвідношення екологічного, природоресурсного, земельного та аграрного права:* матеріали до круглого столу (9 грудня 2011 року). Харків: Національний університет "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого", 2011. С. С.163-174.

більш сильне за своєю природою – на об’єкт нерухомості, збудований на цій ділянці. Для забезпечення принципу єдиної долі земельної ділянки та нерухомого майна на ній, орендар земельної ділянки має набувати лише право оренди на збудовані ним об’єкти [788]. Чинним законодавством України передбачено право орендаря зводити жилі, виробничі та інші будівлі і споруди, а також здійснювати будівництво водогосподарських споруд та меліоративних систем – лише за письмової згоди орендодавця. Дотримання інтересів орендаря земельної ділянки, наданої для потреб будівництва та обслуговування відповідного об’єкта, в такому випадку досягається шляхом надання йому права на першочергове укладення договору оренди землі строком до 50 років після завершення будівництва та прийняття об’єкта в експлуатацію. На нашу думку, розірвання права власності на земельну ділянку та зведені на ній будівлі (споруди) між різними особами є негативним проявом застосування положень чинного законодавства. По суті, в такому випадку відбувається відчуження земельної ділянки, що приховується іншим правочином – договором оренди.

У країнах континентального права право оренди – це, переважно, право зобов’язальне [701]. В Україні ж оренда землі має загальновизнані ознаки речового права (виключність, абсолютність, відчужуваність[138], характеризується правом слідування тощо).

Використання земельних ділянок без виникнення права оренди чи інших речових прав відповідно до ст. 126 ЗК України сьогодні передбачається окремими положеннями актів різних галузей законодавства[139], хоча для виникнення зобов’язальних правовідносин спеціальна вказівка про це в законі не є обов’язковою умовою. Таких прикладів багато: судова практика припускає використання земельних ділянок на підставі «договорів фінансово-господарської взаємодії щодо експлуатації майданчиків для зберігання автотранспорту»[140] та

[138] Дана ознака непослідовно відображена у вітчизняному законодавстві. Незважаючи на те, що право оренди (зокрема, оренди землі) безпосередньо віднесено законом до речових (ст. 4 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»), ст. 8-1 Закону України «Про оренду землі» забороняє орендарю відчужувати право на оренду земельної ділянки державної та комунальної власності.

[139] Детальніше див. : Мірошниченко А. Ріпенко А. Зобов'язальні права користування земельною ділянкою. *Право України*. 2012. № 7. С. 17-27.

[140] Див., наприклад, Постанови ВГСУ України [535; 539; 536; 538].

т.ін. На нашу думку, варіативність зобов'язальних правовідносин щодо використання земельних ділянок не має стримуватись положеннями законодавчих актів.

Отже, проаналізувавши використання земель для містобудівних потреб через призму різних правових титулів, можна дійти таких висновків. Спостерігається значний кількісний та якісний законодавчий перекіс у бік речево-правових титулів використання земельних ділянок. У сфері містобудування це призводить, зокрема, до того, що частина відносин жодним чином не оформлюються, тобто залишається поза правовим полем, а частина – навмисно модифікується з метою уникнення необхідності встановлювати речові чи уречевлені зобов'язальні права на земельні ділянки.

За чинним законодавством суперфіцій являє собою речове право, послаблене значною зобов'язальною складовою; а право оренди – зобов'язальне право, ускладнене та посилене речево-правовою складовою. У результаті такого законодавчого підходу суперфіцій – специфічний земельно-правовий титул у сфері містобудування – залишається незатребуваним в силу того, що не забезпечує необхідної надійності та гарантування прав сторін. З іншого боку, на оренду лягає основний тягар договірного регулювання земельних відносин у сфері містобудування. У деяких випадках право оренди найбільш вдало відповідає фактичним відносинам, а у деяких – воно штучно поширюється на відносини, що мають іншу юридичну природу (наприклад, будівництво капітальних споруд на чужій земельній ділянці), що безумовно знижує якість договірного регулювання та послаблює гарантованість дотримання прав та інтересів сторін.

Володіння наразі існує у двох площинах: а) законодавчій – як речове право, яке не використовується на практиці; б) фактичній – як стан безтитульного володіння земельною ділянкою, що є поширеним явищем в Україні. Тобто законодавча площина володіння – декларативна, а натомість фактична площина – не врегульована законодавчо. У містобудівних відносинах така ситуація створює сприятливі умови для різного роду порушень законодавства, перш за все –

самочинного будівництва.

Право довірчої власності дає можливість здійснювати будівництво на земельній ділянці, що надана у таку власність, однак не передбачає можливості надавати право забудови третім особам. Специфіка права довірчої власності у відносинах використання земель для містобудівних потреб вимагає поширення правового режиму довірчої власності на усе майно, збудоване на земельній ділянці, що передана у довірчу власність.

РОЗДІЛ 4. НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ВИРІШЕННЯ (ВРЕГУЛЮВАННЯ) СПОРІВ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ МІСТОБУДІВНИХ ПОТРЕБ

4.1. Теоретико-правовий аналіз та класифікація спорів, що виникають при використанні земель для містобудівних потреб

У земельно-правовій літературі наведена велика кількість визначень поняття «земельний спір», використання яких може бути прийнятним для тих чи інших потреб наукової, законотворчої, правозастосовної та іншої діяльності. Проблемним питанням вирішення земельних спорів приділено певну увагу у дослідженнях вітчизняних та зарубіжних представників науки земельного права. Тим не менш, особливості вирішення земельних спорів при використанні земельних ділянок для містобудівних потреб не ставали предметом окремих ґрунтовних наукових досліджень. Більш того, у доктрині земельного права дотепер системно не розглядались дискусійні питання використання висновків судових експертів, експертів із питань права, наукових та науково-правових висновків під час вирішення земельних спорів щодо використання земельних ділянок для містобудівних потреб.

Інститут вирішення земельних спорів визначається у доктрині земельного права як складова механізму охорони та захисту прав суб'єктів земельних прав, елемент гарантій прав на землю [353, с. 280; 154]. Так, законодавчі засади розгляду та вирішення земельних спорів є суттєвою гарантією захисту суб'єктивних прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів [266, с. 97]. Також у доктрині зроблено спробу обґрунтувати тези про те, що «земельні юрисдикційні правовідносини носять самостійний характер та проявляються як складне поєднання різних видів відносин» [372].

Юридична література рясніє авторськими визначеннями земельного спору. У їх детальному аналізі немає необхідності у рамках предмету нашого дослідження.

Однак для виконання поставлених завдань нам необхідно виявити, що ж у доктрині розуміється під земельним спором. Уважний аналіз представлених дефініцій дозволяє виділити три основні компоненти, з яких конструюється переважна більшість визначень земельного спору:

1) *родовий компонент*, тобто зведення до певного більш загального, родового поняття (найбільш поширеними є родові поняття конфлікту [98; 130; 625, с. 150], розбіжностей [25; 369, с. 8; 707; 504], спору [423]). Тут треба зазначити про необхідність дотримання взаємозв'язку та співвідношення цих родових понять. Так, міжгалузева категорія «спір» є частиною більш широкої категорії – «конфлікту», зокрема – «юридичного конфлікту». Як відзначає С. В. Ківалов, правовий спір є формою об'єктивації юридичного конфлікту. Моментом такої об'єктивації є звернення до уповноваженого органу [279]. У спеціальній літературі під «конфліктом» розуміють найбільш гострий спосіб вирішення значущих протиріч, що виникає у процесі взаємодії, та полягає у протидії суб'єктів конфлікту та зазвичай супроводжується негативними емоціями [24, с. 8]. При цьому конфлікт слід відрізняти від протиріччя: сторонами конфлікту завжди є певні суб'єкти, що не є обов'язковим для сторін протиріччя. Конфлікт є різновидом протиріччя [315];

2) *змістовний компонент,* тобто безпосередні ознаки земельних спорів, що ідентифікують їх серед інших. У найбільш загальному розумінні можна виділити два підходи до формування змістовного компоненту визначення земельного спору: як порушення земельного законодавства; та як порушення прав на землю. Саме у другому напрямі просувається більшість науковців. Дефініції цього напряму можна представити за принципом «матрьошки», коли земельний спір визначається через порушення: а) права власності на землю [49]; б) земельних прав (тобто права власності та інших прав) [8; 264]; в) прав на землю та законних інтересів [369, с. 8; 61]; г) земельних прав, законних інтересів та невиконання обов'язків [733];

3) *специфічний компонент,* який деякі автори включають у визначення земельного спору, здебільшого має процесуальний характер (наприклад, А. О.

Арсенюк вважає, що земельний спір «виникає під час подачі позову до суду й відкриття провадження в справі» [25], тобто виникає лише при подачі судового позову [8] або звернення до адміністративного органу [324]). В. М. Дікусар, наприклад, вважає характерною рисою земельного спору постійність вимог сторін спору, тобто одиничний випадок порушеня прав користувачів землі, на думку вченого, не має вважатися підставою для земельного спору [174].

Опираючись на здійснений аналіз доктринальних напрацювань у напрямку визначення земельних спорів, ми пропонуємо розуміти *земельні спори у містобудуванні* як різновид земельних спорів, що виникають з приводу порушення прав та законних інтересів учасників земельних відносин або невиконання ними своїх обов'язків щодо використання земель для містобудівних потреб.

У літературі здійснено багато класифікацій земельних спорів за різними критеріями. Заслуговує на увагу запропонований І. І. Каракашем поділ земельних спорів на чотири види, а саме на: а) спори з приводу володіння, користування та розпорядження земельними ділянками – власне земельні спори; б) спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст районів та областей – адміністративно-територіальні спори; в) спори з правил добросусідства, встановлення обмежень у використанні земель та земельних сервітутів; г) спори, що пов'язані із земельними відносинами, до яких можна віднести, наприклад, майнові спори, що пов'язані із землеволодінням або землекористуванням; спори щодо відшкодування збитків та втрат власникам землі та землекористувачам; спори, пов'язані з платою за землю, та деякі інші спори. Зрозуміло, що запропонована класифікація не є «закритою», а саме розуміння поняття «земельний спір» надається науковцем розширено.

Як було встановлено вище, частиною земельних спорів є спори, що виникають при використанні земель для містобудівних потреб. Незважаючи на чисельні варіанти класифікацій земельних спорів, не проводилося жодної наукової класифікації земельних спорів у містобудуванні, яка була б спрямована на більш глибоке їх вивчення та виявлення певних особливостей. Звичайно, до

земельних спорів у містобудуванні можуть бути застосовані загальні класифікаційні критерії поділу, але це не повною мірою розкриє їх специфіку. Ми пропонуємо здійснити класифікацію земельних спорів у містобудуванні залежно від сфери містобудівних правовідносин, в якій вони виникають, на: 1) земельні спори у сфері планування територій (земельно-планувальні спори); 2) земельні спори у сфері забудови земель (земельно-забудовні спори); 3) земельні спори у сфері благоустрою територій.

Перший різновид спорів – *земельно-планувальні спори* – виникають під час планування використання територій, розробки, проектування та затвердження містобудівної документації, встановлення та зміни адміністративно-територіального устрою, проведення зонування тощо. Земельні спори цього виду мають публічний характер. Здебільшого оспорюються рішення органів державної влади та місцевого самоврядування, їх дії чи бездіяльність у сфері планування територій. Такі земельні спори часто мають резонансний характер, оскільки стосуються питань стратегічного планування розвитку територій. Однак це не виключає випадків, коли земельно-планувальні спори можуть виникати із порушення прав однієї чи кількох осіб. В. М. Дікусар у своїх дослідженнях теж виокремлює земельно-планувальні спори, та вважає, що у таких спорах оскаржувані дії державних органів відносяться до здійснення ними державного суверенітету, а не до прав на землю [174]. Це твердження не повною мірою можна застосувати до вітчизняної правової реальності хоча б тому, що планування використання територій входить до функцій не лише державних органів і при цьому здатне зачіпати цілком конкретні права на землю.

Другий різновид земельних спорів у містобудуванні – *земельно-забудовні* – пов'язаний із наступною важливою складовою містобудівної діяльності – забудовою. Ці спори досить різноманітні, тому можуть бути внутрішньо поділені на такі види:

а) *публічні земельно-забудовні*, тобто такі, що виникають у суб’єктів забудови із органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань надання дозволів, виконання ними різних дій чи бездіяльності. Сюди ж

відносяться спори щодо встановлення обмежень у забудові конкретних земельних ділянок;

б) *приватні земельно-забудовні спори,* тобто такі земельно-забудовні спори, що виникають між приватними особами з питань здійснення забудови земельних ділянок, та можуть стосуватися договірних зобов'язань, встановлення та здійснення речових прав на землю тощо.

Третій різновид земельних спорів у містобудуванні *пов'язаний із благоустроєм територій* як невід'ємною складовою містобудування. Спори, що виникають у відносинах використання земель для благоустрою, можуть стосуватися розміщення об'єктів благоустрою, їх обслуговування, доступу осіб до цих об'єктів тощо.

Дослідження земельних спорів у доктрині здебільшого супроводжується спробами науковців виявити шляхи мінімізації випадків їх виникнення. Причиною та передумовою таких спорів є соціально-економічні, психологічні та інші протиріччя інтересів певних суб'єктів, властиві будь-якому суспільству в цілому, певній спільності індивідів, а також окремим особам. У випадку виникнення спору щодо використання земель для містобудівних потреб, в основі такого спору знаходиться конфлікт містобудівних інтересів певних суб'єктів щодо використання земель (земельних ділянок) для містобудівних потреб. Переважна більшість таких спорів обумовлюється щільністю міської забудови, багаторівневим використанням простору над та під землею тощо, високою вартістю земельних ділянок, а також надвисокою рентабельністю нерухомості. Практика останніх років свідчить, що саме ці конфлікти є найбільш гострими, що нерідко «вирішуються» із залученням «громадських активістів», та навіть із застосуванням фізичного насилля та зброї.

При виникненні містобудівного інтересу щодо використання певних земель (земельних ділянок) та його наступній фактичній реалізації можуть мати місце порушення земельного законодавства. Як вказує Є.О. Іванова, основними причинами порушення земельного законодавства при використанні земель в межах населених пунктів (а так – і причинами виникнення відповідних земельних

спорів – АР) є відсутність законодавчого визначення груп земель населених пунктів за видами їх функціонального використання; невизначеність критеріїв відмежування земель різних категорій в межах населених пунктів; не проведення інвентаризації земель у багатьох містах; наявність застарілої містобудівної документації, яка неспроможна вирішувати сучасні питання використання території міст [235]

До причин виникнення спорів щодо використання земель для містобудівних потреб слід додати й недосконаліть діючого законодавчого регулювання питань планування та зонування територій [245]. Необхідно, однак, мати на увазі, що навіть найдосконаліше та найефективніше законодавство та відповідне інституційне забезпечення не здатне стати повноцінним запобіжником виникнення усіх спорів з приводу використання земель для містобудівних потреб. Людській природі іманентні конфлікти з приводу опанування обмежених ресурсів, зокрема, невідтворюваної землі, тому подібні конфлікти завжди матимуть місце. Завданням цивілізованого суспільства є встановлення чітких правил для ефективного подолання конфліктів разом із запровадженням дієвого механізму дотримання таких правил всіма суб’єктами.

4.2. Проблемні процесуально-процедурні аспекти вирішення спорів, що виникають при використанні земель для містобудівних потреб

Під вирішенням земельного спору слід розуміти встановлення компетентним (уповноваженим) органом у визначеному процедурно-процесуальному порядку обставин справи та обов'язків сторін спору щодо певних правовідносин та прийняття відповідного рішення [632]. Вказане визначення демонструє «класичне» вирішення земельного спору, що в цілому властиве вітчизняному законодавству. Залежно від того, ким вирішується земельний спір, можна виокремити: судовий, адміністративний, муніципальний, альтернативний порядок вирішення спорів. Дані положення певною мірою корелюють із положеннями ст. 26 ЗУ «Про основи містобудування», згідно з якою спори з питань

містобудування вирішуються радами у межах їх повноважень, а також судом відповідно до законодавства. Тобто окремі «спори з питань містобудування»[141], що можуть водночас мати ознаки «земельних спорів», підлягають вирішенню не лише судами, а й радами, тобто органами місцевого самоврядування. У той самий час, відповідно до ст. 70 ЗУ «Про землеустрій» спори, що виникають при здійсненні землеустрою, вирішуються судом. Утім, на нашу думку, вказана норма не блокує можливість позасудового розгляду окремих видів земельних спорів, адже процедура та випадки такого розгляду безпосередньо закріплені у ЗК.

Переважна більшість спорів щодо здійснення прав на земельні ділянки для містобудівних потреб, вирішуються саме судами. Крім того існує положення про виключну компетенцію суду на вирішення земельних спорів з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб; а також справи про розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей. Однак законодавством передбачено й інші шляхи вирішення земельних спорів.

Муніципальний порядок розгляду і вирішення земельних спорів. Органи місцевого самоврядування розглядають спори в межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, які перебувають у власності і користуванні громадян та дотримання ними правил добросусідства. Також цими органами розглядаються спори стосовно розмежування меж районів у містах. При цьому у земельно-правовій компетенції судів та органів місцевого самоврядування мають місце певні суперечності. По суті, спір про межі ділянок приватної власності – це суперечка з приводу володіння та користування ними, яка повинна розглядатися в суді. Тому на засіданнях комісій з розгляду земельних спорів чи інших подібних квазісудових органів, що діють на постійній основі чи ad hoc[142], часто відмовляють у розгляді спорів щодо меж земельних ділянок приватної власності.

Оскільки значна частина земельних ділянок у межах населених пунктів передається безоплатно у приватну власність саме для містобудівних потреб (для

[141] Узгодження спірних питань погоджувальною комісією відповідно до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» [603]
[142] Формально, чинним ЗК їх утворення та функціонування не передбачено.

будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд, для гаражного будівництва), такі спори тісно пов'язані із питаннями будівництва на ділянках об'єктів нерухомості. На практиці, однак, земельні спори, що розглядаються органами місцевого самоврядування, нерідко зводяться до «погодження» документації із землеустрою з приватизації ділянки замість суміжного землекористувача (див. ст. 198 ЗК), що викликає сумніви з точку зору формальних приписів ЗК України та інших актів земельного законодавства, або є лише засобом «напівдобровільного» примирення сторін у межах добросусідських відносин[143].

Незважаючи на це, окремі дослідники вбачають позасудовий розгляд земельних спорів органами місцевого самоврядування досить ефективним інструментом. Так, Н. І. Данилко доводить, що вирішення земельних спорів, як одна з форм діяльності органів місцевого самоврядування, створює цілісну структуру земельних правовідносин для забезпечення їх законності та правопорядку у цій сфері. Існування повноважень щодо вирішення спорів у структурі органів місцевого самоврядування є позитивним моментом також з огляду на часткове розвантаження органів судової влади [156]. При цьому учені приходять до висновку про те, що орган місцевого самоврядування при вирішенні земельного спору не керується та не повинен керуватися судовим принципом змагальності, який не відповідає загальній природі їх діяльності. Визначальним тут повинен бути принцип всебічного та повного з'ясування об'єктивної істини, який застереже від скасування цих рішень у судовому порядку [156; 254]. Останнє формує окрему проблему – неостаточності прийнятих рішень [157]. Іншою проблемою є відсутність ефективного механізму виконання таких рішень. Рішення (висновки) органів місцевого самоврядування чи утворених ними певних «комісій» щодо вирішення земельних спорів оскаржуються у судовому порядку. У тому числі в судовому порядку оскаржуються рішення (висновки, дії чи

[143] Ріпенко А.І., Мартин А.Г, Мірошниченко А.М. Приватизація земель: від корупційного механізму до засобу забезпечення соціальної справедливості. *Земельне право України: теорія і практика*. 2013. № 6. С.36-50.

бездіяльність тощо), згідно з якими погоджуються межі земельних ділянок [522; 524].

Адміністративний порядок розгляду і вирішення земельних спорів. Відповідно до ЗК України центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин розглядаються земельні спори з приводу меж земельних ділянок за межами населених пунктів, а також з приводу розміщення обмежень у використанні земель та земельних сервітутів. Слід зауважити, що до внесення змін у ст. 158 ЗК України ці земельні спори вирішувалися «органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів». Як слушно зазначає І. І. Каракаш, передача їх вирішення аж центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, важко піддається поясненню реальним станом поширеності таких спорів і не спирається на об'єктивні причини. Наведене положення усуває місцеві органи виконавчої влади в особі державних адміністрацій від розгляду і вирішення перелічених земельних спорів та справляє враження про недовіру місцевим органам виконавчої влади щодо їх вирішення [264].

Проте широкого практичного застосування вирішення земельних спорів цими органами не отримало. Рішення органу місцевого самоврядування щодо земельного спору, так само як і подібного рішення органів Держгеокадастру, формально може бути оскаржено в суді. Проблемою є те, що «комісії» з розгляду земельних спорів не є ані органами влади, ані юридичними особами. Тому оскаржити їх рішення, як і дії самого голови комісії в суді іноді проблематично.

Думки вчених щодо доцільності розвитку адміністративної форми захисту земельних прав різняться: від визнання її декларативною [428], до заклику їх особливого посиленого розвитку [707; 254] та досить поміркованого виділення їй ролі «одного з альтернативних способів вирішення правових спорів, що полягає у досягненні між сторонами спору компромісу, роз'ясненні сторонам спору їх правомочностей щодо певної земельної ділянки, тлумачення відповідної правовстановлюючої документації сторонам земельного спору тощо» [372].

На нашу думку, розгляд земельних спорів у позасудовому – адміністративному та муніципальному – порядку, не будучи «правосуддям» як таким, не суперечить КУ і є, за своїм задумом, досить ефективним способом «квазісудового» подолання конфліктів (земельних спорів). Однак законодавче забезпечення питань розгляду земельних спорів у позасудовому порядку та виконання відповідних рішень органів влади потребує удосконалення. Процедура розгляду спорів органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади передбачена ст. ст. 159-161 ЗК України. До найбільш суттєвих вад позасудового розгляду земельних спорів слід віднести відсутність чіткої процедури виконання, у тому числі примусового, рішень таких органів. Так, рішення про вирішення земельного спору не є виконавчим документом відповідно до ЗУ «Про виконавче провадження».

Як слушно відмічає Д. В. Ковальський [288, с. 158-174], у ЗК України передбачений єдиний порядок вирішення земельних спорів як для органів місцевого самоврядування, так і для органів державної виконавчої влади. Установлена законом процедура дійсно може мати якусь сталу структуру, загальні риси, принципи тощо. Однак вона не може бути тотожною в обох випадках. Це пов’язано перш за все з тим, що названі органи є різними за своїм правовим статусом. Вони можуть використовувати неоднакові засоби і методи врегулювання та вирішення земельних спорів [288, с. 158-174].

За відсутності процедури, що враховуватиме особливості здійснення місцевого самоврядування та правове положення органів по земельних ресурсів, а також законодавчо визначеного механізму примусового виконання рішень цих органів, такі рішення мають, по суті, рекомендаційний характер для сторін.

Судовий порядок розгляду і вирішення земельних спорів. Згідно з чинним законодавством суди розглядають земельні спори в порядку: а) цивільного судочинства за процедурами, передбаченими ЦПК (розгляд цивільних спорів, що виникають у земельних відносинах, зокрема з приводу використання земельних ділянок для містобудівних потреб); б) адміністративного судочинства, згідно з КАС (спори з суб’єктами владних повноважень у публічно-правових відносинах);

в) господарського судочинства, згідно з ГПК (спори між юридичними особами та фізичними особами-підприємцями); г) кримінального судочинства, згідно з КПК (справи про вчинення злочинів у сфері використання та охорони земель, у тому числі при здійсненні містобудівної діяльності). Окремого «земельного судочинства» законодавство не передбачає, хоча з цього приводу існує цікава наукова дискусія. Усе більше учених долучається до думки про доцільність утворення спеціалізованих земельних судів та наводить аргументи такої пропозиції [369; 83; 151; 172; 207; 684; 707; 714; 742; 768; 210; 188]. Низка науковців висловлюються про необхідність внутрішньої спеціалізації у межах існуючої системи судоустрою [290; 372]. Існує альтернативна думка про поглинання ідеї утворення земельних судів концептуальною ідеєю заснування екологічних судів [18]. Деякі учені пропонують підвищити професійність вирішення земельних спорів шляхом залучення спеціалістів неюридичного профілю [26; 188]. У зв'язку з обговоренням ідеї спеціалізованого земельного судочинства постає питання і щодо земельно-процесуальних правовідносин та їх законодавчого забезпечення. Зокрема, про необхідність прийняття Земельного процесуального кодексу висловлюється А. О. Арсенюк [26]. Однак слід констатувати досить суттєві розбіжності у трактуванні земельних процесуальних та земельних процедурних правовідносин [87; 289; 469; 790]. Не вдаючись у подробиці, можемо означити лише, що ми притримуємося тієї точки зору, що земельні процедурні відносини слід відрізняти від земельно-процесуальних. Так, ми вважаємо, що під час вирішення земельних спорів у судовому порядку виникають земельно-процесуальні правовідносини, а під час вирішення таких спорів у адміністративному та муніципальному порядку – земельно-процедурні.

Аналізуючи судову практику щодо вирішення земельних спорів та доктринальні напрацювання, ми схиляємося до думки щодо недоцільності утворення спеціалізованого земельного судочинства. На наш погляд, варто погодитись із А. М. Мірошниченком у тому, що запровадження спеціальної земельної юрисдикції може ускладнити і без того доволі заплутану судову систему України [422, с. 236]. Ця теза не втрачає своєї актуальності з огляду на

проблемне питання розмежування підвідомчості земельних спорів за участю органів державної влади та місцевого самоврядування. Як слушно зазначає Д. Коломійцева, спори щодо визначення судової юрисдикції при оскарженні рішень органів державної влади та місцевого самоврядування в сфері земельних відносин є похідною категорією спорів, що має свою історію формування, утворює самостійний предмет судового розгляду [298].

Згідно з рішенням КСУ від 01.04.2010 № 10-рп/2010 спори фізичних і юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень і дій належать до публічно-правових. Тим не менш, судова практика показує неоднозначність у даному питанні [561; 600]. Так, згідно з постановою Пленуму ВГСУ від 17.05.2011 № 6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» [560] справи у спорах за участю державних органів та органів місцевого самоврядування, що виникають з правовідносин, у яких державні органи та органи місцевого самоврядування реалізують повноваження власника землі, а також в інших спорах, які виникають із земельних відносин приватноправового характеру, за відповідності складу сторін спору ст. 1 ГПК підвідомчі господарським судам. Новостворений ВСУ встановив [608], що органи місцевого самоврядування та органи державної влади у відносинах розпорядження землями комунальної чи державної власності не здійснюють у цих правовідносинах владно-управлінських функцій, тому такі спори не підлягають розгляду адміністративними судами, оскільки виникає спір про цивільне право [731].

Існує певна невизначеність й у питанні вирішення земельних спорів у порядку цивільного чи господарського судочинства, у тому числі спорів щодо здійснення прав на земельні ділянки для містобудівних потреб. Це стосується спорів за участі фізичних осіб-підприємців. У постанові від 13.03.2018 у справі № 306/2004/15-ц ВП ВСУ прийшла до висновку, що цивільні права й обов'язки фізичної особи, зокрема, право власності та право оренди на земельну ділянку, набуваються та здійснюються у порядку реалізації цивільної дієздатності цієї особи. Наявність у особи статусу підприємця не може свідчити про те, що з

моменту його державної реєстрації як фізичної особи-підприємця він виступає в такій якості у всіх правовідносинах, зокрема і щодо набуття в оренду чи у власність земельної ділянки. В результаті чого Суд прийшов до висновку, що спір щодо визнання недійсним договору купівлі-продажу земельної ділянки для здійснення підприємницької діяльності, укладеного органом державної влади з особою, яка зареєстрована як фізична особа-підприємець повинен розглядатися в порядку цивільного, а не господарського судочинства [521]. Однак, у справі про розірвання договору оренди землі для ведення фермерського господарства, укладеного між органом державної влади та фізичною особою, ВП ВСУ прийшла до висновку, що такий спір повинен розглядатися в порядку господарського судочинства [523].

Специфіка земельних спорів у містобудуванні найкраще проявляється у тих категоріях справ, що найчастіше розглядаються в порядку адміністративного судочинства. Серед них можна назвати, зокрема, такі:

а) *оскарження рішень органів місцевого самоврядування з питань вирішення земельних спорів щодо використання земельних ділянок для містобудівних потреб.* До основних причин, за яких рішення органів місцевого самоврядування оскаржуються у суді можна віднести: процедурні порушення під час розгляду земельного спору, наприклад, розгляд за відсутності сторін. Рішення органу місцевого самоврядування може бути також оскаржено з наступних підстав: необґрунтована відмова у вирішенні спору з боку органу місцевого самоврядування, незаконна відмова у вирішенні спору у зв’язку з неправильним застосування норм матеріального права, вихід за межі повноважень, порушення строків тощо. Типовою «помилкою», що вчиняється органами місцевого самоврядування, зокрема комісіями з вирішення земельних спорів, і дуже часто зустрічається у судовій практиці, є порушення тижневого строку, що починає свій перебіг із дня подання заяви.

Частими є випадки необґрунтованих відмов вирішенні земельного спору. Наприклад, згідно з рішенням Львівського окружного адміністративного суду по справі № 448/1666/17 [637] було визнано необґрунтованою відмову власнику

житлового будинку, який звернувся до міської ради з письмовою заявою, в якій просив визначити та встановити межі між земельними ділянками домоволодінь; скласти та затвердити схему визначення меж між земельними ділянками; встановити межові знаки між земельними ділянками. У відповідній міській раді позивач отримав відповідь, якою його було повідомлено, що, враховуючи те, що він використав своє право на безоплатну передачу у власність земельної ділянки для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель та споруд (у с. Пісок), його заява щодо визначення встановлення меж земельної ділянки та встановлення межових знаків на земельній ділянці в с. Берегове розгляду не підлягає. Суд вказав на те, що відповідач надав відповідь не по суті поданого звернення та здійснив підміну понять, тому відмова є поверхневою та необґрунтованою, надана з порушенням вимог законодавства України. Суд у даній справі визнав протиправною відмову міської ради та зобов`язав прийняти за результатом розгляду заяви відповідне рішення [688].

Окремою проблемою, що нерідко призводить до необхідності звернення до суду, є невиконання рішень органів місцевого самоврядування щодо використання земельних ділянок для містобудівних потреб. Як приклад, можна зазначити рішення Тростянецького районного суду Вінницької області по справі № 147/72/17 [638]. По цій справі позивачкою зазначено, що у 2010 році членами комісії місцевої ради в присутності власників сусідніх домоволодінь встановлено та закріплено металевими кілками суміжну межу між земельними ділянками. Через кілька років один із сусідів самовільно захопив частину чужої земельної ділянки, ігноруючи встановлені межові знаки. Комісія склала акти, в яких встановлено, що сусід не погоджується із межовими знаками, встановленими у 2010 року, тому комісія рекомендує це питання вирішувати в судовому порядку. Суд зазначає, що відповідно до п. 4.1. Розділу IV Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками, затвердженої наказом Держкомзему № 376 від 18.05.2010 р., відновлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) здійснюється при повній (частковій) втраті в натурі (на місцевості) межових знаків, їх пошкодженні,

яке унеможливлює використання межових знаків, а також при розгляді земельних спорів між власниками (користувачами) суміжних земельних ділянок. Отже, оскільки межові знаки між земельною ділянкою позивача та земельною ділянкою третьої особи були встановлені ще у 2010 році, селищна рада після звернення позивача з заявою при вирішенні цього питання повинна була відновити раніше встановлені межові знаки. Однак свої функції відповідач не виконав, що призвело до неможливості реалізації прав позивача.

б) *оскарження рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо надання дозволу на складання (затвердження) проектів землеустрою для містобудівних потреб, а також дозволу на розробку відповідної технічної документації із землеустрою.* Указані спори розглядаються переважно у порядку адміністративного судочинства, при цьому суд перевіряє додержання вимог закону під час прийняття відповідного рішення. Так, при розгляді такої справи суд в ухвалі від 08.07.2015 р. по справі N К/800/15397/1 оцінював відповідне рішення органу місцевого самоврядування у тому числі з урахуванням затвердженої містобудівної документації (плану зонування).

У Рішенні від 01 квітня 2010 року №10-рп/2010 КСУ зазначив, що положення пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 ЗК України у частині повноважень сільських, селищних, міських рад треба розуміти так, що при вирішенні таких питань ці ради діють як суб'єкти владних повноважень. Положення п. 1 ч. 1 с. 17 КАС України стосовно поширення компетенції адміністративних судів на «спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності» слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності [635].

Виникнення спірних правовідносин зумовлено бездіяльністю відповідача щодо вирішення питань, які в силу законодавчих приписів належать до його

виключної компетенції як органу місцевого самоврядування, тому законність таких дій (бездіяльності) підлягає перевірці адміністративним судом. ВП ВСУ зазначає, що цей спір не пов’язаний із вирішенням питання щодо речового права, а є публічно-правовим, оскільки виник за участю суб'єкта владних повноважень (міськради як органу місцевого самоврядування), який реалізовує у цих правовідносинах надані йому чинним законодавством владні управлінські функції шляхом розгляду питання щодо передачі земельної ділянки у власність. Таким чином, наведені в касаційній скарзі доводи відповідача про те, що у спірних правовідносинах міськрада виступає як власник землі, а тому спір про оскарження її волевиявлення на розпорядження земельною ділянкою не може розглядатися за правилами КАС України, є помилковими [635].

У постанові ВП ВСУ від 19.06.2018 у справі № 922/864/17 [513] вказано, що причиною виникнення спору стало питання наявності або відсутності підстав для визнання незаконним і скасування розпорядження голови райдержадміністрації про надання товариству дозволу на розробку технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельних ділянок у натурі (на місцевості) для подальшого надання в оренду. ВП ВСУ, скасовуючи рішення попередніх судових інстанцій і закриваючи провадження у справі, дійшла висновку, що оскаржуване розпорядження райдержадміністрації на розробку технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельних ділянок у натурі (на місцевості) для подальшої її передачі в оренду було прийнято райдержадміністрацією під час здійснення нею владних управлінських функцій відповідно до ст. 13 ЗУ "Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)". У спірних відносинах райдержадміністрація реалізовувала свої контрольні функції у сфері управлінської діяльності, тому спір належить до юрисдикції адміністративного суду. Зважаючи на публічно-правовий характер правовідносин у цій справі, ВП ВСУ зазначила, що суди попередніх інстанцій помилково не взяли до уваги, що спір у цій справі не має ознак приватноправового характеру, є публічно-правовим, а отже мав розглядатися за правилами адміністративного судочинства.

Слід відзначити, що, за певних умов, спори щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування стосовно надання дозволу на розробку технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі можуть мати й приватноправовий характер. Наприклад, якщо спірні правовідносини виникли щодо земельних ділянок, сформованих як об'єкти цивільного права відповідно до ст. 79-1 ЗК України і наданих у користування, у межах їх оформлення та надання у користування як єдиного об'єкта. У цих правовідносинах міськрада здійснює функції власника земельних ділянок, який реалізовує свою волю на зміну якісних і кількісних ознак належних їй об'єктів і передачі права на них іншим суб'єктам, за наявності їх відповідного волевиявлення. Враховуючи наведене, спірні правовідносини є приватноправовими, а висновок ВГСУ про їх публічно-правовий характер у цій справі є помилковим [513].

в) *оскарження рішень про затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів територій, їх оновлення та внесення змін до них*. Можна навести наступний приклад. Позивач зазначив, що рішення органу місцевого самоврядування порушує його приватні інтереси, оскільки відповідно до затвердженого генплану передбачено створення проїзду на земельній ділянці, що нібито належить йому на праві приватної власності. На його думку, створення проїзду на земельній ділянці фактично призводить до позбавлення його права на приватну власність. У зв’язку з цим позивач вимагав визнання незаконним та скасування рішення сільської ради про затвердження генплану забудови, плану зонування у частині створення проїзду на земельній ділянці [512]. Суд зазначив у своєму рішенні, що діяльність органу місцевого самоврядування із планування території відповідного населеного пункту та затвердження генплану забудови є виконанням прямо встановлених законом владних управлінських функцій, спрямована на забезпечення інтересів громади, у зв'язку з чим у даному випадку орган місцевого самоврядування господарської діяльності не здійснює. Рішення, прийняте органом місцевого самоврядування за результатами такої діяльності, не створює, не змінює і не припиняє цивільних

прав та обов'язків окремих осіб. Зокрема, не порушує право власності та/або користування позивача, оскільки він був позбавлений речових прав на цю земельну ділянку рішенням суду. На нашу думку, приведена позиція суду є дискусійною, адже у певних випадках затвердження містобудівної та іншої планувальної документації може безпосередньо обмежувати права власника землі (землекористувача), що призводить навіть до «фактичної експропріації», що слід приймати до уваги судам, розглядаючи відповідні спори.

г) *оскарження рішень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади щодо затвердження документації із землеустрою та надання (передачі) земельної ділянки для містобудівних потреб* [528] *та відмови у затвердженні такої документації.* За даною категорією спорів дотепер тривають суперечки щодо їхньої підвідомчості. При цьому суд, який розглянув справу, не віднесену до його юрисдикції, не може вважатися «судом, встановленим законом» у розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Утім, переважає позиція за якою до компетенції адміністративних судів належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), прийнятих або вчинених ними при здійсненні владних управлінських функцій. Вирішення таких спорів здійснюється у порядку адміністративного судочинства. У той самий час, аналіз судової практики показує, що судам слід досліджувати, чи було набуте право (укладений договір та зареєстроване речове право тощо) та виконання оскаржуваного рішення органу місцевого самоврядування (виконавчої влади). У такому разі можна стверджувати про наявність «спору про право». Такі ж наслідки може мати розташування у межах спірної ділянки об’єктів нерухомого майна.

При оскарженні рішень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою, затвердження проектів землеустрою треба також приймати до уваги наступне. Ще у 2009 році КСУ в рішенні від 16.04.2009 р. дійшов висновку, що ненормативні

правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, а тому не можуть бути скасовані чи змінені після їх виконання. Враховуючи саме таку позицію КСУ, ВСУ довгий час у спорах про визнання протиправними та скасування рішень органів місцевого самоврядування дотримувався позиції, що у разі прийняття органом місцевого самоврядування (як суб'єктом владних повноважень) ненормативного акта, що застосовується одноразово, який після реалізації вичерпує свою дію фактом його виконання, позов, предметом якого є спірне рішення органу місцевого самоврядування, не повинен розглядатися, оскільки обраний позивачем спосіб захисту не забезпечує реального захисту. Така позиція була висловлена ВСУ у постанові від 11.11.2014 р. [520]

У 2015 році, у постанові від 16.12.2015 р., ВСУ вказав, що такі позовні вимоги (про визнання протиправним та скасування ненормативного акта індивідуальної дії, прийнятого органом місцевого самоврядування) можуть розглядатися як спосіб захисту порушеного цивільного права та пред’являтися до суду для розгляду в порядку цивільного або господарського судочинства, якщо фактично підґрунтям і метою пред'явлення позовної вимоги про визнання рішення незаконним є оспорювання цивільного речового права особи (зокрема й права власності на землю), що виникло в результаті реалізації рішення суб'єкта владних повноважень [525]. Така ж позиція була висловлена ВСУ і в постанові від 05.07.2017 р. [518] Натомість, ВП ВСУ у постанові від 30.05.2018 р. визнала необґрунтованими висновки суду апеляційної інстанції про необхідність пред'явлення позову, в якому були б об'єднанні вимоги про визнання протиправними та скасування рішення органу місцевого самоврядування та вимоги про скасування правовстановлюючих документів, виданих на підставі цього рішення [534].

ВСУ вказав, що відновленням становища, яке існувало до порушення, є також визнання недійсним рішення органу місцевого самоврядування. Оскільки на підставі оскаржуваного рішення ради було здійснено державну реєстрацію права власності на земельну ділянку, Суд дійшов висновку, що вимоги про

визнання оспорюваного рішення недійсним можуть бути предметом розгляду в господарських судах та відновлять порушені права. Так, ВП ВСУ відступила від висновку ВСУ, викладеного у постанові від 11.11.2014 р. [271]

ґ) *спори, що виникають у зв'язку із нездійсненням забудови земельної ділянки протягом трьох років поспіль, тобто її невикористанням*. Так, відповідно до ст. 416 ЦК України право користування земельною ділянкою для забудови припиняється у разі: поєднання в одній особі власника земельної ділянки та землекористувача; спливу строку права користування; відмови землекористувача від права користування; невикористання земельної ділянки для забудови протягом трьох років підряд. Право користування земельною ділянкою для забудови може бути припинено за рішенням суду в інших випадках, встановлених законом. У ст. 102-1 ЗК України теж закріплено, що право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій) припиняється в разі некористування чужою земельною ділянкою для забудови протягом трьох років. Водночас зазначені статті не містять застереження про те, з якого моменту починається перебіг трирічного строку невикористання земельної ділянки для забудови. Згідно зі ст. 37 ЗУ "Про регулювання містобудівної діяльності" за наявності дозволу на виконання будівельних робіт отримання замовником та генеральним підрядником чи підрядником (у разі якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників) інших документів дозвільного характеру для виконання будівельних робіт та видалення зелених насаджень у межах будівельного майданчика не вимагається. Отже, дозвіл на виконання будівельних робіт є безумовною правовою підставою для початку будівельних робіт. Однак, як установлено господарськими судами, з моменту отримання дозволу на виконання будівельних робіт орендар не розпочав жодних будівельних робіт. Наведені обставини свідчать про те, що право землекористування орендаря припинилося автоматично в силу положень закону, зокрема ст. 416 ЦК України, ст. 102-1 ЗК України. ВСУ наголосив, що ст. 32 ЗУ "Про оренду землі" встановлено, що на вимогу однієї із сторін договір оренди землі може бути достроково розірваний за рішенням суду в разі невиконання сторонами обов'язків,

передбачених ст. 24 і 25 цього Закону та умовами договору, в разі випадкового знищення чи пошкодження об'єкта оренди, яке істотно перешкоджає передбаченому договором використанню земельної ділянки, а також на підставах, визначених ЗК України та іншими законами України. Проте у наведеному випадку право землекористування позивача припинилося автоматично в силу закону, який за цих умов не вимагає підтвердження припинення такого права за окремим судовим рішенням. У зв'язку із цим спірне рішення міськради прав позивача не порушує, оскільки не є самостійною правовою підставою припинення землекористування [530].

д) *щодо можливості передачі (надання) земельної ділянки, на якій розташована нерухомість, без проведення земельних торгів*. Суди виходили із того, що на праві приватної власності товариству належать будівлі, розташовані саме на спірній земельній ділянці, що виключає можливість проведення торгів сформованої за проектом землеустрою земельної ділянки. Чинне законодавство не визначає площі земельної ділянки, яка надається в оренду для обслуговування нерухомого майна, а також не визначає пропорційності співвідношення площі об'єктів нерухомості та площі земельної ділянки, яка відводиться (передається в оренду). Спірна земельна ділянка сформована як окремий і неподільній об'єкт нерухомого майна із цільовим призначенням відповідно до генерального плану міста. ВСУ, залишаючи без змін рішення попередніх судових інстанцій, наголосив, що чинне на час виникнення спірних правовідносин законодавство передбачало можливість передачі у користування земельної ділянки у разі розташування на ній об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд), що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, а щодо інших земельних ділянок – право користування підлягало продажу окремими лотами на конкурентних засадах. Водночас суди попередніх інстанцій не встановили, що на усій земельній ділянці, переданій у користування, розташовано об'єкти нерухомого майна, отже, правові висновки судів у цій частині як підстава для відмови у позові не ґрунтуються на положеннях чинного законодавства.

Разом із тим положеннями ст. 134 ЗК України визначено, що не підлягають продажу на конкурентних засадах (земельних торгах) земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них у разі, зокрема, будівництва, обслуговування та ремонту об'єктів інженерної, транспортної, енергетичної інфраструктури, об'єктів зв'язку та дорожнього господарства (крім об'єктів дорожнього сервісу). При цьому, спірну земельну ділянку передано у користування для експлуатації та обслуговування будівель транспортної інфраструктури, категорія земель – землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Отже, доводи прокурора про те, що спірну земельну ділянку передано у користування із порушенням чинного на той час законодавства, є необґрунтованими, тому оскаржувані судові акти слід були залишені без змін [531].

Крім названих можна також згадати спори, пов’язані із використанням земельних ділянок для містобудівних потреб, - щодо передачі земельних ділянок в іпотеку, державної реєстрації речових прав на земельні ділянки, витребування земельних ділянок з чужого незаконного володіння та усунення перешкод у користуванні земельними ділянками [429] та інші, а також межові спори, пов’язані із розміщенням споруд та т.ін., спори з приводу набуття та використання права забудови (суперфіцію), добросусідські спори, що пов’язані із забудовою суміжної ділянки, спори з приводу самовільного (самочинного) будівництва[144].

Останні заслуговують особливої уваги з огляду на масштаби самовільного зайняття та забудови земельних ділянок у містах Києві, Одесі, Харкові, Дніпрі та інших. ВСУ неодноразово формулював правові висновки щодо цієї категорії спорів [526; 532; 533]. Сутність позиції ВСУ зводиться до того, що до початку реалізації права на забудову конкретної земельної ділянки особа зобов'язана у встановленому порядку набути право власності або користування на цю земельну ділянку. Особа, яка здійснила самочинне будівництво об'єкта на земельній ділянці, що не була їй відведена для цієї мети, не може набути право власності на

[144] Коли йдеться про здійснення прав на відповідні земельні ділянки

нього в порядку ст. 331 ЦК України. Відповідно до постанови ВСУ від 10 жовтня 2018 року по справі № 520/17520/14-ц під час розгляду справи про визнання права власності на об'єкт самочинного будівництва суди мають перевіряти наявність у позивача відповідного права на земельну ділянку, на якій зведено цей об'єкт. Цільове призначення зведеної споруди має узгоджуватися з цільовим призначенням земельної ділянки. Тут, однак, треба зазначити, що згідно з чинним законодавством поняття цільове «призначення споруди» не визначено, а цільове призначення земельної ділянки може мати назву «вид використання земельної ділянки» [519].

Незважаючи на свою традиційність та універсальність, судовий порядок вирішення земельних спорів демонструє значні вади. Вони є вираженням системних недоліків здійснення судочинства та здебільшого проявляються у затягуванні вирішення спорів; досягненні лише формального правосуддя, що не вирішує спір на рівні міжособистісних відносин, і це провокує рецидивні правопорушення (особливо у межових спорах, добросусідських тощо). Усі ці негативні фактори вказують на те, що судова система невиправдано перевантажена земельними спорами, і значна частина з них може і повинна розглядатися і вирішуватися у позасудовому порядку.

Альтернативний порядок вирішення земельних спорів. Цей напрям активно досліджується у сучасній земельно-правовій доктрині й представлений досить широким колом можливих варіантів:

1) *вирішення земельних спорів третейськими судами*. Така можливість передбачалася першою редакцією ЗУ «Про третейські суди», однак з 2009 року третейські суди не можуть розглядати справи у спорах щодо нерухомого майна, включаючи земельні ділянки. Учені бачать доцільність не лише у відновленні підвідомчості третейським судам деяких земельних спорів [372], але навіть в утворенні спеціалізованих третейських судів по розгляду і вирішенню земельних справ [733];

2) *вирішення земельних спорів арбітражами.* Такі органи діють відповідно до актів міжнародного законодавства, ЗУ «Про міжнародний комерційний

арбітраж», відповідних арбітражних угод тощо. Формально, арбітражні суди не підпадають під обмеження щодо розгляду певних категорій спорів, зокрема земельних, що передбачені ЗУ «Про третейські суди». Ураховуючи широке тлумачення терміну "комерційний", арбітражами можуть вирішуватись й певні спори щодо використання земельних ділянок для містобудівних потреб;

3) *діяльність Колегії з розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції (т. зв. «антирейдерської комісії»)*, що діє на підставі ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та відповідного Положення [572]. Так, у результаті розгляду відповідних скарг про державну реєстрацію речових прав колегія приймає рішення щодо земельного спору;

4) *консіліація,* під час якої посередник може пропонувати сторонам варіант вирішення спору. Д. В. Федчишин доходить висновку про те, що консіліація через відсутність чітких процедурних вимог, надмірну гнучкість процедури та універсальність ролі посередника створює високу ймовірність недобросовісного застосування цієї процедури в процесі використання та розпорядження головним національним багатством України – землею [737].

5) *медіація,* яка у сучасній доктрині розглядається як найбільш прогресивна форма неформального врегулювання приватноправових спорів [740; 738], оскільки вона не просто здатна вирішити спір, але й спроможна викорінити правовий конфлікт, примирити його сторін [441]. Так, на погляд А. М. Мірошниченка, правило про обов’язковість медіації доцільно було б передбачити для окремих земельних спорів, як-то: спори з приводу дотримання правил добросусідства, межові спори тощо [422].

Окрім традиційної медіативної процедури із залученням професійного медіатора, виникають паралельні її різновиди[145]. Наприклад, із залученням судді в ролі посередника. Так, з 15 грудня 2017 року набув чинності ЗУ "Про внесення

[145] Ріпенко А.І. Альтернативне врегулювання земельних спорів із використанням спеціальних знань експерта. *Четверте зібрання фахівців споріднених кафедр «Забезпечення прав в аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних відносинах»*: матер. зібр. (Одеса, 6-9 чер. 2019 р.). Одеса, 2019. С. 170 - 173.

змін до ГПК України, ЦПК України, КАС України та інших законодавчих актів", яким передбачено інститут врегулювання спорів за участю судді, що може бути також застосовано до певних категорій земельних спорів. Врегулювання спору (присудова медіація за визначенням Н. Мазаракі [384], різновид медіації, на думку А. Й. Годованюка [136]) може бути здійснено не пізніше ніж у 30-денний строк, до початку розгляду справи по суті. Таке врегулювання можливо вважати різновидом медіації, де медіатором виступає суддя [615]. Слід зазначити, що подібна пропозиція була висловлена А. О. Арсенюк, яка довела доцільність запровадження альтернативного (позасудового) способу вирішення земельних спорів – процедури примирення сторін за допомогою професійного судді [26].

У літературі пропонується ще один різновид медіації, а саме: аргументується конструкція вирішення земельних спорів за обов'язкової участі нотаріуса в ролі медіатора у справах, що витікають із раніше посвідчених ним угод із землею [188].

Дослідники у галузі земельного права переважно позитивно оцінюють практику запровадження альтернативних засобів вирішення (врегулювання) певних земельних спорів, зокрема процедур медіації [441; 440; 738; 740]. Тим не менш, практика медіації при врегулюванні земельних спорів, зокрема щодо здійснення прав на земельні ділянки для містобудівних потреб, не є поширеною в Україні та не завжди сягає своєї мети. Так, наприклад, після спроби проведення процедури медіації, для якої передбачається чітка процедура та конфіденційність, спори все одно потрапляють до суду та вирішуються із застосуванням спеціальних знань судового експерта[146]. Натомість, певна частина дрібних спорів (межових, добросусідських), зокрема щодо реалізації прав на земельні ділянки для містобудівних потреб дійсно може і має бути врегульована в альтернативному порядку із можливим залученням експертів та використанням їхніх спеціальних знань[147]. Необхідно мати на увазі, що медіація як така спрямована не лише на

[146] Наприклад в ході розгляду непростого конфлікту між Одеською обласною державною адміністрацією, ТОВ «Олсідз» та ТОВ «Енергопродукт ЛТД» медіатор Василь Кисиль зробив висновок про неможливість досягнення домовленості [213].

[147] Ріпенко А.І. *Судова експертиза документації щодо встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць: основні проблеми.* Актуальні питання судової експертизи і криміналістики : збірник матеріалів міжнарод.

вирішення правових спорів, а й на зняття економічних, управлінських та інших протиріч [304], тобто її застосування є дещо ширшим, аніж безпосереднє вирішення земельного спору компетентним органом. Крім того, медіація спрямована на задоволення інтересів сторін, а не їхніх вимог [304]. Адже відомо, що вимоги, які становлять предмет позову, можуть бути лише побіжно чи опосередковано пов'язані із справжніми інтересами сторін [304].

Земельне та містобудівне законодавство сьогодні безпосередньо не передбачають альтернативного врегулювання (вирішення) спорів щодо здійснення прав на земельні ділянки для містобудівних потреб, що, звичайно, не виключає можливості застосування відповідних процедур (адже деякі принаймні передбачені відповідними процесуальними кодексами). Водночас, за відсутності окремого законодавчого регулювання та обмеженості в силу об'єктивних та суб'єктивних чинників можливості використання альтернативних способів врегулювання спорів при вирішенні земельних спорів з приводу використання земель для містобудівних потреб, більшість таких спорів все ж розглядаються юрисдикційними органами.

Позаюрисдикційні форми захисту прав на землю у контексті вирішення земельних спорів. Як вказує Л. В. Лейба, для вирішення земельних спорів можуть бути застосовані юрисдикційна й неюрисдикційна форми захисту. Остання форма – це захист суб'єктивного земельного права самостійними діями конкретної особи без звернення до державних чи інших уповноважених органів. У цьому випадку суб'єкти матеріально-правових земельних відносин здійснюють матеріально-правові способи захисту прав самостійно. До таких форм дослідниця відносить самозахист [368]. Як відмічає В. М. Єрмоленко [199], право на самозахист ґрунтується на конституційних принципах захисту прав. Слушною є позиція О. А. Вівчаренка, який у своїх наукових працях вказує на необхідність запровадження в Україні інституту самозахисту права на землю і доповнення ч. 2 ст. 152 ЗК цим позаюрисдикційним способом захисту прав на земельні ділянки [480]. Проте

наук.-практ. конф., присвяченої 150-річчю з дня народження Засл. проф. М. С. Бокаріуса (Харків, 18–19 квіт. 2019 р.). Харків : ХНДІСЕ, 2019. С. 306-308.

віднесення здійснення самозахисту земельного права до способів вирішення земельного спору є дискусійним. Самозахист – це неюрисдикційна форма захисту земельних прав – дії окремої особи без звернення до державних чи інших уповноважених органів [696]. Згідно з чинним законодавством можливість вчинення таких дій є дуже обмеженою (наприклад, зрізання коренів та гілок відповідно до ст. 105 ЗК) та частіше за все призводить до виникнення спору, що вирішується судовими органами. Отже, здійснення права на самозахист не є остаточним способом вирішення спору.

Земельні спори у містобудуванні є досить різноманітними, і залежно від конкретних обставин можуть розглядатися і вирішуватися у судовому, адміністративному, муніципальному, альтернативному порядку. Наразі спостерігається диспропорційність розподілу земельних спорів у містобудуванні між судовою та усіма іншими формами їх вирішення. Це призводить у тому числі до перезавантаження судової системи дрібним спорами, збільшення тривалості їхнього розгляду; невирішення конфлікту по суті; рецидивів земельних правопорушень тощо. Тож, на наш погляд, розвиток інституту альтернативного врегулювання земельних спорів, зокрема тих, що пов’язані із використанням земельних ділянок для містобудівних потреб, слід всіляко підтримати.

4.3. Земельна та будівельна судова експертиза в контексті вирішення спорів щодо використання земель для містобудівних потреб

Під час вирішення земельних спорів у містобудуванні в багатьох випадках існує потреба у застосуванні спеціальних знань, для чого залучається експерт (судовий експерт). Як вказує О. Ейсман, спеціальні знання – це знання, що не є загальнодоступними, загальновідомими та не мають масового поширення, тобто це ті знання, якими володіє обмежене коло фахівців [785, с. 91].

Специфіка правового регулювання відносин щодо використання земель для містобудівних потреб обумовлює особливості проведення відповідних судово-експертних досліджень для ефективного здійснення правосуддя, що нерідко

виконуються як комплексні судові експертизи (вирішуються інтеграційні експертні завдання), де потрібні знання як експерта-землевпорядника, так і експерта-будівельника, а також фахівця геодезиста, оцінювача [671] тощо. «Земельні» та «будівельні» судові експертизи згідно із законодавством належать до інженерних (інженерно-технічних) досліджень. До таких можна віднести земельно-технічну експертизу, експертизу з питань землеустрою, а також земельно-оціночні дослідження, будівельно-технічну та оціночно-будівельну експертизу.

Актуальність проблем, пов'язаних із проведенням таких експертиз при вирішенні земельних спорів щодо здійснення прав на землю для містобудівних потреб викликана тим, що поява права приватної власності на землю в Україні супроводжувалось численними махінаціями і зловживаннями, а земельне рейдерство і захоплення нерухомості є гострими проблемами сьогодення. Тривале реформування земельних відносин, на жаль, все ще не привели до побудови такої моделі землекористування, при якій вказані негативні чинники були б зведені до можливого мінімуму. Зміна систем кадастрового обліку, постійні зміни в підзаконній нормативно-правовій базі створювали передумови для корупційних правопорушень та зловживань із земельними правами. Це має свій прояв у величезній кількості кримінальних справ, пов'язаних із правопорушеннями при використанні земель для містобудівних потреб (забудова рекреаційних, природоохоронних та інших земель, а також присадибних земельних ділянок багатоповерхівками тощо).

Судово-експертна діяльність регламентується ЗУ «Про судову експертизу» [607], процесуальними кодексами та низкою підзаконних нормативно-правових актів, серед яких особливе місце посідає Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень, затверджена наказом МЮ №53/5 (далі – Інструкція)[148], а також Положенням про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів, затвердженим наказом

[148] Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : наказ Міністерства юстиції України від 08.10.98 № 53/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98 (дата доступу: 04.2020).

Міністерства юстиції України №301/5 [573] та іншими нормативно-правовими актами. У зв'язку із набуттям чинності ЗУ «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства та інших законодавчих актів» було змінено поняття судової експертизи – дослідження на підставі спеціальних знань у сфері науки, техніки, мистецтва, ремесла явищ та процесів з метою надання висновку щодо питань, які є або стануть предметом судового розгляду. Вказані кодекси містять схожі базові визначення поняття «експерта» та інших питань, пов'язаних із проведенням судової експертизи. Так, експертом може бути особа, яка володіє спеціальними знаннями, необхідними для з'ясування відповідних обставин справи. Визначені права і обов'язки експерта є схожими для різних видів процесу, окрім кримінального. Суттєві відмінності містить Кримінальний процесуальний кодекс України, до якого було внесено зміни згідно з ЗУ № 2447-VIII від 07.06.2018 р. Так, відповідно до ст. 69 КПК експертом у кримінальному провадженні є особа, яка володіє науковими, технічними або іншими спеціальними знаннями, має право відповідно до ЗУ «Про судову експертизу» на проведення експертизи і якій доручено провести дослідження об'єктів, явищ і процесів, що містять відомості про обставини вчинення кримінального правопорушення, та дати висновок з питань, які виникають під час кримінального провадження і стосуються сфери її знань. Тобто, експертом у кримінальному провадженні може бути саме судовий експерт, що отримав кваліфікацію відповідно до ЗУ «Про судову експертизу». Відомості про такого експерта (судового експерта) мають бути внесені до відповідного Державного реєстру, що адмініструється Міністерством юстиції України [169]. Водночас, згідно із ЗУ «Про судову експертизу» судовими експертами можуть виконуватись експертні дослідження безвідносно до судового розгляду певної справи. Крім того, особа може замовити висновок судового експерта та не подати його до суду, а використати при альтернативному врегулюванні земельного спору. У цьому сенсі висновок експерта покликаний допомогти вирішити справжній конфлікт комплексно, а не лише вирішити окремий юридичний спір. Наприклад, судовий

експерт може в порядку експертної ініціативи чи згідно з поставленим йому експертним завданням визначити декілька обґрунтованих варіантів використання земельної ділянки та іншої нерухомості, один з яких задовольнить усі сторони та нівелює необхідність подальшого вирішення судового спору.

До «земельних» судових експертиз можна віднести експертизи за наступними експертними спеціальностями: 10.7 «Земельно-технічна експертиза. Розподіл земель та визначення користування земельними ділянками», 10.14 «Оціночно-земельна експертиза», 10.20 «Дослідження з питань землеустрою». Значення земельних та будівельних судових експертиз для здійснення ефективного правосуддя при вирішенні земельних спорів проявляється у завданнях, що ними вирішуються[149]. До основних завдань *земельно-технічної експертизи* належать: визначення фактичного землекористування земельними ділянками, а саме фізичних характеристик земельних ділянок (конфігурації, площі, промірів тощо); визначення відповідності фактичного розташування будівель, споруд та інших об'єктів відносно меж земельних ділянок їх розташуванню у відповідній технічній документації; визначення відповідності фактичного землекористування в частині порушення меж та накладання земельних ділянок відповідно до відповідних документів та документації із землеустрою на ці земельні ділянки; визначення можливості розподілу (порядку користування) земельними ділянками, розробка варіантів їх розподілу (порядку користування); визначення можливих варіантів підходу та проїзду до земельних ділянок, встановлення земельного сервітуту. Основними завданнями *оціночно-земельної експертизи* є: експертна грошова оцінка земельних ділянок; експертна грошова оцінка прав на земельні ділянки; визначення відповідності виконаної оцінки земельної ділянки або прав на неї вимогам нормативно-правових актів з оцінки майна, методології, методам, оціночним процедурам. Основними завданнями *експертизи з питань землеустрою* є: визначення відповідності розробленої документації із землеустрою та її затвердження вимогам земельного

[149] Ріпенко А.І. Колосюк А.А. Дослідження щодо відповідності технічної документації зі встановлення (відновлення) меж земельних ділянок садибної забудови в містах: організаційно-правові аспекти. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2017. Вип. 17. С.290-297.

законодавства та іншим нормативним документам з питань землеустрою та землекористування; визначення відповідності зміни цільового призначення земельних ділянок та її затвердження вимогам земельного законодавства та іншим нормативним документам з питань землеустрою та землекористування; визначення відповідності фактичного землекористування відповідним документам, документації із землеустрою на земельні ділянки та нормативно-правовим актам; визначення відповідності виконаної нормативної грошової оцінки земель вимогам нормативно-правових актів [567].

Як видно з наведених основних завдань, проведення таких експертиз може бути єдиним способом отримання тих належних та допустимих доказів, що дозволять ефективно вирішити спір щодо використання земельних ділянок для містобудівних потреб. До проходження атестації за вищезазначеними експертними спеціальностями допускаються переважно землевпорядники або будівельники із відповідною вищою освітою кваліфікаційного рівня не нижче «магістр». З названих експертиз наймолодшою є експертиза з питань землеустрою, яка з'явилася лише всередині 2015 року. На даний час кваліфікація судового експерта за даною експертною спеціальністю присвоюється виключно фахівцям науково-дослідних установ судових експертиз Міністерства юстиції України. Тим не менш, у перспективі ця спеціальність ймовірно буде доступною й для судових експертів, що не працюють у державних спеціалізованих експертних установах. Як нова експертна спеціальність, експертиза з питань землеустрою має певні прогалини в частині методичного забезпечення. Це є однією з обставин, що обумовлюють проведення даного виду судових експертиз експертами державних експертних установ. До таких належать судові експерти науково-дослідних установ судової експертизи Мінюсту та науково-дослідні експертно-криміналістичні центри МВС.

Враховуючи те, що використання земель для містобудівних потреб супроводжується необхідністю розміщення (реконструкції, капітального ремонту) нових будівель та споруд, при вирішенні земельних спорів з приводу використання земельних ділянок для містобудівних потреб може виникнути

потреба у залученні судового експерта-будівельника. Так, до основних завдань *будівельно-технічної експертизи* належать: визначення відповідності розробленої проектно-технічної та кошторисної документації вимогам нормативно-правових актів у галузі будівництва; визначення відповідності виконаних будівельних робіт та побудованих об'єктів нерухомого майна проектно-технічній документації та вимогам нормативно-правових актів у галузі будівництва; визначення відповідності виконаних будівельних робіт, окремих елементів об'єктів нерухомого майна, конструкцій, виробів та матеріалів проектно-технічній документації та вимогам нормативно-правових актів у галузі будівництва; визначення, перевірка обсягів і вартості виконаних будівельних робіт та складеної первинної звітної документації з будівництва та їх відповідність проектно-кошторисній документації, вимогам нормативно-правових актів у галузі будівництва тощо.

Будівлі та споруди, розташовані на земельних ділянках, є земельними поліпшеннями, що підлягають оцінці. Основними завданнями *оціночно-будівельної експертизи* є: визначення різних видів вартості поліпшень земельних ділянок (будівель та їх частин, споруд, передавальних пристроїв тощо); визначення відповідності виконаної оцінки нерухомого майна (поліпшень земельної ділянки) вимогам нормативно-правових актів з оцінки майна, методології, методам, оціночним процедурам. В окремих випадках можуть залучатись фахівці із окремих галузей знань (дорожнє будівництво, гідротехнічне будівництво тощо).

Важливою особливістю надання висновку судовим експертом є те, що він попереджається про кримінальну відповідальність за ст. 384, 385 Кримінального кодексу України, а саме – за завідомо неправдивий висновок експерта та за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків. Так, у висновку експерта має бути зазначено, що він попереджений про відповідальність за завідомо неправдивий висновок, а у випадку призначення експертизи судом – також про відповідальність за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків. Отже, експерт не несе

кримінальної відповідальності за відмову від надання висновку, коли до нього безпосередньо звертається сторона у господарській, цивільній чи авдміністративній справі. У висновку експерта подається докладний опис проведених експертом досліджень, зроблені у результаті них висновки та обґрунтовані відповіді на питання. При цьому предметом висновку експерта не можуть бути питання права.

ЗУ «Про судову експертизу», процесуальні кодекси та підзаконні нормативно-правові акти містять детальні вимоги щодо змісту та форми висновку судового експерта. Висновки експерта підлягають оцінці особою, яка проводить дізнання, слідчим, прокурором[150], судом на загальних підставах. Критерієм оцінки висновків експерта, як і інших джерел доказів, є допустимість, достовірність та повнота [479]. Водночас, відповідно до положень процесуальних кодексів відхилення судом висновку експерта повинно бути мотивоване в судовому рішенні [761].

В судовій експертології розрізняють об'єктивну компетенцію експерта, тобто обсяг знань, якими має володіти експерт, та суб'єктивну компетенцію – ступінь оволодіння спеціальними знаннями конкретного експерта. Суб'єктивну компетенцію часто називають компетентністю експерта. Вона визначається його освітнім рівнем, спеціальною експертною підготовкою, стажем експертної роботи, досвідом у вирішенні аналогічних задач, індивідуальними здібностями. Належність, допустимість і достовірність висновку експерта залежить як від об'єктивних, так і від суб'єктивних факторів. До перших належать правильність формулювання питань, які ставляться для вирішення, достатність і якість матеріалів, які направляються для дослідження, допустимість доказів, на яких базується висновок та ін. До суб'єктивних факторів належить компетенція та компетентність експерта, дотримання ним своїх обов'язків.

Останніми змінами до процесуальних кодексів було введено нового учасника судового процесу – експерта з питань права. Проти запровадження фігури

[150] Ріпенко А.І. Прокурорський нагляд у сфері земельних відносин. *Evropský Politický a Právní Diskurz.* 2015. Vol. 2. Iss. 1. P. 336–338.

експерта з питань права зазвичай висувається римська теза jus novit curia. Тим не менш, до процесуального законодавства було поміщено низку норм, присвячених експерту з питань права, в ролі якого залучатися особа, яка має науковий ступінь та є визнаним фахівцем у галузі права. На думку О. Кармзи та Д. Кушерець, під час прийняття судом рішення про допуск експерта з питань права до участі в справі та долучення його висновку до матеріалів справи варто брати до уваги такі критерії: досвід наукової роботи в галузі права; наявність наукових публікацій у фахових виданнях України й іноземних держав, включених до міжнародних наукометричних баз даних, та опублікованих після присудження наукового ступеня; наявність документа, що підтверджує присвоєння вченого звання; ступінь активності участі в конференціях, симпозіумах, круглих столах, яка підтверджується опублікуванням тез його виступу; стажування й навчання за кордоном, які підтверджуються відповідними документами та які легалізовані в порядку, встановленому міжнародними договорами України, тощо [268]

Дослідники привертають увагу до неоднозначності визначення поняття експерта у галузі права та встановлення вимог до нього експерта. Згідно з ч. 1 ст. 73 ЦПК як експерт з питань права може залучатися особа, яка має науковий ступінь та є визнаним фахівцем у галузі права. Однак в статті ігноруються такі важливі для ефективного застосування норм питання: (1) який науковий ступінь повинен бути в такої особи; (2) в якій сфері права експерт повинен мати науковий ступінь; (3) кого слід вважати «визнаним фахівцем в галузі права». Дійсно, процесуальне законодавство не містить відповідей на ці питання, яка, сподіваємось, буде надана у процесі формування відповідної судової практики. Компетенція експерта у галузі права є обмеженою, зокрема при розгляді земельних спорів. Так, учасники справи мають право подати до суду висновок експерта у галузі права щодо: 1) застосування аналогії закону чи аналогії права; 2) змісту норм іноземного права згідно з їх офіційним або загальноприйнятим тлумаченням, практикою застосування і доктриною у відповідній іноземній державі (див. ст. 114 ЦПК). Застосування аналогії закону та аналогії права є дискусійною у земельних відносинах, тим не менш, оскільки земельна ділянка є

об’єктом нерухомого майна, застосування аналогії закону та права є можливим при вирішенні, зокрема, майнових спорів з приводу земельних ділянок. При цьому висновок експерта у галузі права не є доказом, має допоміжний характер і не є обов’язковим для суду. Суд може посилатися в рішенні на висновок експерта у галузі права як на джерело відомостей та має зробити самостійні висновки щодо відповідних питань. На наш погляд, залучення таких осіб до вирішення земельних спорів з приводу використання земель для містобудівних потреб може бути затребуваним у певних випадках. Правовідносини з приводу використання земельних ділянок для містобудівних потреб є специфічними та мають розгалужене нормативне регулювання у підзаконних нормативно-правових актах (державних будівельних нормах, державних стандартах, стандартах із землеустрою тощо). Це потребує фахової юридичної спеціалізації та може допомогти судді вирішити відповідний спір.

Окрім залучення судового експерта (експерта) та експерта з питань права при вирішенні земельних спорів у правозастосовній практиці нерідко виникає потреба у залученні висновку наукової (науково-технічної експертизи). Відповідно до ЗУ «Про наукову і науково-технічну експертизу» наукова і науково-технічна експертиза – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів. Наукова і науково-технічна експертиза у сфері науково-технічних розробок та дослідно-конструкторських робіт, фундаментальних і прикладних досліджень, у тому числі на стадії їх практичного застосування (впровадження, використання, наслідки використання тощо), проводиться науково-дослідними організаціями та установами, вищими навчальними закладами, іншими організаціями та окремими юридичними і фізичними особами які акредитовані на цей вид діяльності. Відповідно до ст. 2 зазначеного Закону основними завданнями *наукової і науково-технічної експертизи* є: об'єктивне, комплексне дослідження об'єктів експертизи; перевірка відповідності об'єктів експертизи вимогам і нормам чинного законодавства; оцінка відповідності об'єктів експертизи сучасному рівню наукових і технічних

знань, тенденціям науково-технічного прогресу, принципам державної науково-технічної політики, вимогам екологічної безпеки, економічної доцільності; аналіз рівня використання науково-технічного потенціалу, оцінка результативності науково-дослідних робіт і дослідно-конструкторських розробок; прогнозування науково-технічних, соціально-економічних і екологічних наслідків реалізації чи діяльності об'єкта експертизи; підготовка науково обґрунтованих експертних висновків.

Саме виходячи з таких завдань у певних випадків для належного вирішення земельного спору може виникнути потреба у проведенні наукової чи науково-технічної експертизи, зокрема науково-правової експертизи. Водночас, такий висновок не встановлює фактичних обставин справи та не підмінює висновку експерта (судового експерта). Враховуючи те, що як висновки експерта у галузі права, так і особи, що надає висновок наукової та науково-технічної експертизи, мають допоміжний (рекомендаційний) характер, особи не несуть кримінальної відповідальності за злочини, передбачені ст. 384, 384 КК.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного комплексного дисертаційного дослідження сформульовано висновки та пропозиції, спрямовані на вирішення наукової проблеми щодо розробки концептуально-правових засад використання земель для містобудівних потреб в Україні.

1. Під містобудуванням (містобудівною діяльністю) як правовою категорією слід розуміти врегульовану правом діяльність органів влади, юридичних та фізичних осіб щодо організації матеріально-просторового середовища життєдіяльності людей шляхом планування територій, проектування та розміщення об’єктів будівництва, їх реконструкції та капітального ремонту, а також здійснення благоустрою територій.

2. Використання земель для містобудівних потреб – це врегульовані правом відносини щодо використання територіально-просторових, екологічних та інших функцій земель з метою організації матеріально-просторового середовища життєдіяльності людей шляхом розміщення будівель і споруд, а також здійснення благоустрою територій.

3. Незважаючи на суттєві ідеологічні відмінності між правом та законодавством України різних часів, правова наука демонструє характерну єдність в методологічному підході, а саме: необхідності розгляду земель у межах населених пунктів як особливого комплексного об’єкту земельних правовідносин, що використовується у постійно триваючому процесі містобудування. Однак методологічний концепт еволюціонує та вимагає втілення у законодавстві ідеї «повсюдності містобудування», суть якої полягає в тому, що всю територію України слід розглядати як містобудівний ресурс, що є об’єктом просторового планування та відповідного використання. Комплексне законодавче втілення цієї концепції просторового планування дозволить не лише оптимізувати забудову територій у результаті просторового планування, але й надасть змогу повною мірою врахувати особливості використання та охорони земель

сільськогосподарського, лісогосподарського, рекреаційного та іншого призначення.

4. Застосування конкретних термінів у доктрині та законодавстві має залежати від контексту та з огляду на це нести додаткове смислове значення: поняття «землі» має виражене природоресурсне навантаження, «ландшафт» – еколого-правове, «земельна ділянка» – цивільно-правове. З огляду на те, що поняття «територія» відображає найбільш інтегрований об'єкт земельних правовідносин, його змістовне навантаження у значній мірі є містобудівним.

5. За період незалежності України розвиток законодавства у сфері використання земель для містобудівних потреб може бути представлений у вигляді проходження таких основних етапів: 1) *перехідний етап* (1990 – 1992), який характеризувався збереженням багатьох ознак, притаманних земельному законодавству радянського періоду; 2) *початковий етап* (1992 – 2000), що ознаменувався законодавчим регулюванням різних форм власності на землю, а також зародженням сучасного містобудівного законодавства України; 3) *активний етап* (2000 – 2008), що відзначився: а) значним якісним та кількісним збільшенням нормативно-правової основи; б) спеціалізацією законодавчих засад; в) підвищенням ролі планування та зонування в земельних відносинах; 4) *будівничо-ліберальнийетап* (2008 – 2011), на якому відбулася небезпечна зміна методологічних засад правового регулювання, яку можна назвати встановленням «будівельного пріоритету» до використання земель, відповідно до якого будівництво перетворилося зі складової містобудування у його мету; 5) *новітній етап* (2011 – до сьогодні), який відзначився кількома характерними тенденціями: а) підвищенням значення планування у використанні земель для містобудівних потреб; б) «пристосуванням» позитивного законодавства до вимог практичної діяльності; в) впровадженням нових еколого-правових механізмів.

6. На основі сформованого масиву містобудівного законодавства постала потреба в концептуальному вирішенні проблем формування містобудівного права як нової комплексної галузі у складі системи права України. Оскільки розвиток у цій сфері відбувається саме опираючись на законодавство, наступний крок в

еволюції концептуальних засад містобудівного права, скоріш за все, буде зроблено тоді, коли містобудівне законодавство буде якісно перетворене у результаті систематизаційних змін. Наразі необхідність у кодифікації містобудівного законодавства обумовлюється доктринальними, регулятивними та правозастосовними потребами, однак стримується перш за все відсутністю концептуального бачення за ключовими питаннями (окреслення кола відносин, що регулюватимуться майбутнім кодексом; а також межі кодифікаційного охоплення нормативного матеріалу).

7. Технологічно-інноваційний розвиток містобудівної діяльності змінює і просторове розуміння містобудівних відносин, а саме: містобудування провадиться не лише на поверхні землі, але й у надземному та підземному середовищі, що вимагає комплексного уніфікованого правового регулювання з урахуванням стратифікації простору.

8. Оскільки в містобудівній діяльності можуть використовуватися різні об’єкти земельних відносин, правовий режим земель, що використовуються для містобудівних потреб, являє собою окремий різновид – *інтегрований правовий режим,* конкретне наповнення якого варіюється у встановлених законодавством межах залежно від двох груп найбільш важливих факторів: 1) *загально-правових* (об’єкта земельних правовідносин, що використовується для містобудівних потреб (територія, землі, ландшафт, земельна ділянка); категорії земель; адміністративно-територіального розташування (приналежності до певних адміністративно-територіальних одиниць, віднесення до міських чи сільських територій та населених пунктів, розташування у приміських зонах чи у складі міських агломерацій)); 2) *спеціально-правових* (планування використання територій, зонування, обмеження прав на землю).

9. Безпосередній вплив на використання земель для містобудівних потреб має формування земельних ділянок, законодавче забезпечення якого демонструє такі характерні особливості: а) *концептуально-правову,* яка полягає у втіленні моделі земельних правовідносин, за якої формування земельної ділянки передує реалізації прав на неї; б) *інституційно-правову*, яка полягає в диференціації

інституційних систем земельно-кадастрової реєстрації, реєстрації речових прав та містобудівного кадастру; в) *техніко-юридичну,* що полягає у двовимірності земельно-кадастрової реєстрації.

10. Вирішення проблем у сфері формування земельних ділянок для їх використання у містобудуванні має здійснюватися у напрямі законодавчого втілення концептуальних ідей лібералізації та інтеграції. У результаті *лібералізації: а)* реєстрація земельних ділянок за загальним правилом має стати добровільною; б) процедура кадастрової реєстрації земельних ділянок має позбутися жорстких рамок, що провокують блокування можливості зареєструвати земельну ділянку через формальні причини; в) запровадження тривимірної кадастрової реєстрації має поступово реалізовуватися шляхом передбачення технічних та правових умов реєстрації окремих об'єктів у 3D-форматі. *Інтеграція* має стати напрямом подальшого розвитку трьох кадастрово-реєстраційних систем: земельного кадастру, містобудівного кадастру та системи реєстрації прав на нерухоме майно.

11. Земельно-правова доктрина сформувала чотири основні підходи до вирішення питання щодо доцільності та можливості використання методології та правового інструментарію зонування в якості альтернативи вітчизняній правовій конструкції поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням: а) *скептичний підхід,* відповідно до якого категоризацію земель неможливо адекватно замінити зонінгом; б) *гібридний підхід,* яким передбачається використовувати правовий інститут зонування земель поряд зі збереженням поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням (шляхом нашарування чи функціональної диференціації)*; в) поміркований підхід,* у межах якого пропонується поступово розширювати застосування юридичного інструментарію зонування земель з метою витіснення еволюційним шляхом категоризації в майбутньому; г) *реформаційний підхід,* прибічники якого вважають, що зонування здатне повноцінно замінити існуючу диференціацію земель на категорії, і ця ідея потребує якнайшвидшого законодавчого втілення.

12. Розвиток земельного законодавства України, зокрема і у частині регулювання використання земель для містобудівних потреб, має бути підкорений концептуальній ідеї просторового планування, що замінить собою категоріальний поділ земель за цільовим призначенням. Розуміння просторового планування із *діалектичних* (як публічного управління), *функціонально-юрисдикційних* (як складової децентралізаційних процесів) та *інструментальних* (як альтернативної методологічної основи для регулювання земельних відносин) позицій дозволяє підкреслити характерні ознаки просторового планування як комплексного правового явища. Подальший розвиток та запровадження до законодавства концепції просторового планування поступово змінює концепцію земельної власності, оскільки суспільні інтереси, втілені у просторовому плануванні, у значній мірі підкорюють інтереси власників окремих земельних ділянок.

13. Сучасний стан правового забезпечення планування використання та охорони земель в Україні має два основні недоліки: *змістовний* («подвоєння» планувальної документації шляхом перетину містобудівної та землевпорядної документацій) та *інструментальний* (використання різних правових засобів до планування територій у населених пунктах та за їх межами, що призводить до дисбалансу територіального розвитку та негативно відображається на стані містобудівного освоєння територій). Вирішення цих проблем можливе шляхом: 1) об'єднання планувальної документації; 2) розвитку правового механізму зонування у функціональному (заміна сучасного принципу поділу земель на категорії) і територіальному напрямі (поширення на всю територію держави, а не лише у населених пунктах).

14. Дослідження поняття забудови найбільш актуальне із застосуванням трьох взаємопов'язаних методологічних підходів: цивілістичного, еколого-природоресурсного та містобудівного. Суб'єктивне право на забудову (цивілістичний підхід) у найбільш загальному вигляді *дозволяє* власнику земельної ділянки здійснювати її забудову. Два інші підходи – еколого-природоресурсний та містобудівний – втілюють собою *обмеження* цього права, що є цілком обґрунтованим, оскільки забудова – як діяльність та одночасно

результат такої діяльності – здатна суттєво впливати на права та інтереси приватних осіб, громади, держави, Українського народу; і саме тому потребує встановлення чітких та справедливих допустимих меж. Аналізовані методологічні підходи до розуміння забудови яскраво підкреслюють той факт, що забудова (як реалізація суб'єктивного права, різновид природокористування та складова містобудування) має єдину точку відліку – правовий режим земельної ділянки, на якій така забудова планується чи здійснюється.

15. Для розвитку концепції просторового планування використання територій пропонується розуміти *земельну ділянку* як правову абстракцію, що позначає частину простору, індивідуалізовану у той чи інший прийнятний для суспільства на відповідному етапі його розвитку спосіб, а також те, що знаходиться в межах цього простору та не вилучено з нього згідно з окремими приписами закону. Таке розуміння земельної ділянки є втіленням монооб'єктної концепції нерухомості та власницького підходу до правової ідентифікації простору над та під поверхнею земельної ділянки.

16. Втілення концептуальної ідеї єдиного об'єкту нерухомості знаходить свій прояв у тому числі в обґрунтуванні диференційованого функціонального підходу до розмежування землі та надр шляхом визначення основної мети використання. Відповідно до цього підходу використання підземного простору для містобудівних потреб має регулюватися земельним та містобудівним правом та законодавством.

17. В основу правового регулювання відносин використання земель для містобудівних потреб має лягти концептуальна ідея *гармонізації (узгодження) інтересів усіх зацікавлених сторін*, яку можна визначити як: 1) *принцип правового регулювання*, який спрямований на закріплення у праві системи положень та механізмів, покликаних забезпечувати взаємоузгодження інтересів різних зацікавлених сторін під час використання земель для містобудівних потреб; 2) *результат правового регулювання* – такий стан суспільних відносин використання земель для містобудівних потреб, за якого інтереси зацікавлених сторін максимально враховані, взаємоузгоджені та за можливості задоволені; 3)

критерій співвідношення публічно-правових та приватноправових засад у регулюванні відносин використання земель для містобудівних потреб, для якого оптимальним є стабільний перекіс у бік публічно-правової регламентації.

18. За характером правових норм усі положення щодо гармонізації інтересів сторін під час використання земель для містобудівних потреб можна поділити на три групи: а) *концептуальні положення*, які відзначаються абстрактними, загальними формулюваннями та грають роль принципових засад; б) *змістовні положення*, які мають характер регулятивних норм права, надають конкретні права та обов'язки суб'єктам з метою гармонізації їх інтересів; в) *процедурні положення,* які регламентують технічні аспекти реалізації змістовних положень. За ступенем розвитку законодавчого забезпечення правові механізми гармонізації інтересів сторін під час використання земель для містобудівних потреб можна поділити на: а) *розвинуті*, тобто такі, що отримали законодавче забезпечення (інститут зонування земель, громадські слухання щодо проектів містобудівної документації, громадське обговорення у процесі стратегічної екологічної оцінки проектів містобудівної документації; інститут відчуження земель для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; інститут громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів); б) *слабко розвинуті* – такі, що потребують деталізації законодавчих засад (комплексна забудова територій); в) не розвинуті – такі, що відомі доктрині та зарубіжному досвіду, однак не втілені у вітчизняному законодавстві (наприклад, публічний сервітут).

19. Земельне та містобудівне законодавство має сприйняти ідею про активізацію застосування та поступового розширення адміністративно-договірного регулювання відносин щодо використання земель для містобудівних потреб. Для цих потреб під *адміністративним договором* розуміється угода, що може мати нормативний або індивідуальний характер, спрямована на взаємоузгоджене регулювання відносин у сфері використання земель для містобудівних потреб між сторонами, принаймні одна з яких є суб'єктом владних повноважень.

20. Адміністративні договори щодо використання земель для містобудівних потреб за суб'єктною та предметною ознаками поділяються на дві групи: 1) *суто публічні* адміністративні договори, які укладаються між суб'єктами владних повноважень та мають подвійну компетенційну складову; 2) *публічно-приватні* адміністративні договори, що укладаються між суб'єктами владних повноважень та особами приватного права (інвестиційні та управлінсько-обслуговуючі). Інвестиційні адміністративні договори або встановлюють певні особливості використання земельних ділянок для містобудівних потреб (концесійний договір, інвестиційний договір про комплексну реконструкцію), або регулюють відносини щодо залучення землевласників та землекористувачів до спільного інфраструктурного розвитку населеного пункту (договори про пайову участь). *Організаційно-управлінські адміністративні договори* – це ті угоди, які опосередковують відносини, що не передбачають безпосереднього використання земель, однак стосуються здійснення управління земельним фондом.

21. Аналіз чинного земельного законодавства України свідчить про суттєве обмеження можливості існування зобов'язальних прав на земельну ділянку, що добре проявляється у кількісному співвідношенні основних правових титулів на земельні ділянки, що можуть використовуватися для містобудівних потреб: 1) *речево-правові* (а) право власності, б) право забудови чужої земельної ділянки (суперфіцій); в) право постійного користування земельною ділянкою; г) право володіння; д) право сервітуту; е) право довірчої власності); 2) *уречевлені зобов'язальні* (право оренди земельної ділянки). Відсутність суто зобов'язальних правових титулів у сфері містобудування призводить до того, що частина відносин жодним чином не оформлюється, тобто залишається поза правовим полем, а частина – навмисно модифікується з метою уникнення необхідності встановлювати речові чи уречевлені зобов'язальні права на земельні ділянки.

22. За чинним законодавством суперфіцій являє собою речове право, послаблене значною зобов'язальною складовою; а право оренди – зобов'язальне право, ускладнене та посилене речево-правовою складовою. У результаті такого законодавчого підходу суперфіцій – специфічний земельно-правовий титул у

сфері містобудування – залишається незатребуваним в силу того, що не забезпечує необхідної надійності та гарантування прав сторін. З іншого боку, на оренду лягає основний тягар договірного регулювання земельних відносин у сфері містобудування. У деяких випадках право оренди найбільш вдало відповідає фактичним відносинам, а у деяких – воно штучно поширюється на відносини, що мають іншу юридичну природу (наприклад, будівництво капітальних споруд на чужій земельній ділянці), що безумовно знижує якість договірного регулювання та послаблює гарантованість дотримання прав та інтересів сторін.

23. Володіння наразі існує у двох площинах: а) законодавчій – як речове право, яке не використовується на практиці; б) фактичній – як стан безтитульного володіння земельною ділянкою, що є поширеним явищем в Україні. Тобто законодавча площина володіння – декларативна, а натомість фактична площина – не врегульована законодавчо. У містобудівних відносинах така ситуація створює сприятливі умови для різного роду порушень законодавства, перш за все – самочинного будівництва.

24. Набуття права постійного землекористування надає можливість отримати земельну ділянку для забудови чи інших містобудівних потреб безоплатно, не застосовуючи загального принципу щодо конкурентного продажу прав користування землями державної та комунальної власності, а також отримати право власності на збудовані на цій ділянці об’єкти. У сучасних умовах такий шлях законодавчого регулювання земельних відносин суперечить принципу гармонізації інтересів зацікавлених сторін, і тому інститут права постійного землекористування має бути виключений із земельного законодавства України.

25. Право довірчої власності дає можливість здійснювати будівництво на земельній ділянці, що надана у таку власність, однак не передбачає можливості надавати право забудови третім особам. При цьому питання щодо права власності на нерухоме майно, збудоване на земельній ділянці, переданій у довірчу власність, законодавством не врегульовано. Виходячи із закріпленої у законодавстві кредитно-зобов’язальної передумови встановлення права довірчої

власності на земельну ділянку, найбільш оптимальним вбачається поширення правового режиму довірчої власності на усе збудоване на цій земельній ділянці майно.

26. Земельні спори у містобудуванні залежно від сфери містобудівних правовідносин, в якій вони виникають, класифіковано на: 1) *земельні спори у сфері планування територій*, які виникають під час розробки, проектування та затвердження містобудівної документації, встановлення та зміни адміністративно-територіального устрою, проведення зонування тощо; 2) *земельні спори у сфері забудови земель*, що поділяються на: а) *публічні*, що виникають у суб'єктів забудови із органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань надання дозволів, виконання ними різних дій чи бездіяльності, та б) *приватні,* що виникають між приватними особами з питань здійснення забудови земельних ділянок; 3) *земельні спори у сфері благоустрою територій*.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аббасова А. М. Право застройки по российскому и украинскому законодательству в сравнительно-правовом разрезе. *Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса.* 2014. № 1 (26). С. 266–271.

2. Агарков М. М. Избранные труды по гражданскому праву. В 2 т. Москва : Центр ЮрИнфоР, 2002. Т. 2. 452 с.

3. Адміністративно-територіальний устрій України : проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / за ред. В. Г. Яцуби. Київ : Поліграфічний центр Укр. ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. 321 с.

4. Аксененок Г. А. Земельное право. Москва : Юрид. л-ра, 1969. 472 с.

5. Алаєв Є. Б. Социально-экономическая география : понятийно-терминологический словарь. Москва : Мысль, 1983. 350 с.

6. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. Москва : Норма, 2001. 752 с.

7. Алексеев С. С. Структура советсткого права: моногр. Москва : Юрид. л-ра, 1975. 264 с.

8. Алексеева Н. А. Правовые проблемы применения норм земельного права при разрешении земельных споров в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 2010. 23 с.

9. Андрейцев В. И. Реализация принципа территориальности в формировании и становлении государственности : правовые проблемы. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2005. Вип. 66. С. 62–68.

10. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України : актуальні проблеми практичної теорії. Київ : Знання, 2007. 445 с.

11. Андрейцев В. І. Земельно-правові норми і земельно-правові відносини. *Земельне право : підручник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів* / за ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинича. Київ : Ін Юре, 2001. С. 108–109.

12. Андрейцев В. І. Об’єкти земельних правовідносин за новим Земельним кодексом України. *Науково-практичні коментарі*. 2002. № 2. С. 3–19.

13. Андрейцев В. І. Проблеми систематизації та кодифікації законодавства у сфері постійного землекористування. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2005. Вип. 65. С. С. 4–8.

14. Андрушко І. П. Категорія «публічний інтерес» у конституційному праві: поняття та зміст. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 137–141.

15. Анисимов А. П. О делении земельного фонда на категории. *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. 2006. № 5. С. 65–78.

16. Анисимов А. П. Теоретические основы правового режима земель поселений в Российской Федерации: дис. … д-ра юрид. наук: 12. 00. 06. Саратов, 2004. 410 с.

17. Анисимов А. П., Мельников Н. Н. Системно-структурный анализ категорий «целевое назначение» и «разрешенное использование» в природоресурсных отраслях права. *Журнал российского права*. 2013. № 11. С. 27–35.

18. Анисимов А. П., Рыженков А. Я. Современные проблемы совершенствования экологического правосудия в Российской Федерации. *Аграрное и земельное право*. 2014. № 2. С. 87–93.

19. Анисимов А. П., Чаркин С. А. Объекты земельных правоотношений. *Российская юстиция*. 2012. № 2. С. 4–8.

20. Анисимов А. П., Чикильдина А. Ю. Право застройки – быть или не быть? *Аграрное и земельное право*. 2010. № 1(61). С. 81–88.

21. Анисимов А. П., Юшкова Н. Г. Градостроительное право – новая отрасль в системе российского права. *Право и политика*. № 9. 2008. С. 2105–2113.

22. Анисимцев Н. В. О модернизации Тайваня: вещно-правовой аспект. *Проблемы новой и новейшей истории Китая*. Москва: ИДВ РАН, 2018. С. 289–321.

23. Анісімова Г. В. Деякі питання співвідношення екологічних суб'єктивних і природних прав та інтересів. *Особистість. Суспільство. Право* : матер. Міжрегіон. конф., присвяч. 10-річчю Полтав. юрид. ін-ту (м. Полтава, 15 берез. 2012 р.). Харків, 2012. С. 368–371.

24. Анцупов А. Я., Шипилов А. И. Конфликтология. Москва : ЮНИТИ, 2000. 551 с.

25. Арсенюк А. Земельний спір як процесуальна категорія: доктринально-правовий аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 29. С. 232–236.

26. Арсенюк А. О. Процесуально-процедурний порядок судового розгляду земельних спорів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2016. 20 с.

27. Артюшин В. І., Кобець М. І., Пугачов М. І. Проблеми становлення та функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні / за ред. М. Свєнчіцкі. Київ : Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2007. 60 с.

28. Афанасьев И. В. Сервитут в гражданском праве Российской Федерации: теория и практика применения: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2017. 27 с.

29. Афанасьев К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 07. Харьків, 2002. 173 с.

30. Афанасьева Т. В., Трутнев Э. К. Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях. Москва : Фонд «Институт экономики города», 1999. 48 с.

31. Афанасьєв К. К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: моногр. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. 320 с.

32. Бабкин С. А. Основные начала организации оборота недвижимости. Москва : Центр ЮрИнфоР», 2001. 371 с.

33. Багін М. Л. Оцінка можливості застосування Європейського досвіду щодо територіальної організації сільських поселень. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/MTP/2009_33/pdf/mtp3303.pdf (дата звернення: 09.12.2018).

34. Бакаева О. Ю. О соотношении частных и публичных интересов. *Журнал российского права.* 2011. № 4. С. 36–47.

35. Бакай А. Право на застройку земельных участков в населенных пунктах. *Підприємництво, господарство і право*. 2001. № 11. С. 37–40.

36. Бакай О. А. Щодо питання про поняття земель, які використовуються під забудову. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 2. С. 105–106.

37. Балезин В. П. Правовой режим земель городской застройки. Москва : Госюриздат, 1963. 194 с.

38. Балезин В. П. Правовой режим земель городской настройки : дисс. … канд. юрид. наук : 12. 00. 06 / Всесоюзный институт юридических наук. Москва, 1960. 182 с.

39. Балезин В. П. Правовой режим земель населенных пунктов. Москва : Юрид. л-ра, 1980. 93 с.

40. Барабаш Н. П. Правовий режим земель, наданих для користування надрами: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Харьков, 2012. 20 с.

41. Барановский Г. В. Основы строительного уложення. *Строитель. Вестник архитектуры, домовладения и санитарного зодчества*. 1903. № 5-8. С. 13–18.

42. Бартошек М. Римское право: понятия, термины, определения. Москва, 1989. 448 с.

43. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади. *Право України.* 1999. № 5. С. 22–29.

44. Бахрах Д. Н. Постделиктный договор как разновидность публичного договора. *Современное право*. 2007. № 3. С. 60–64.

45. Бахрах Д. Н., Демин А. В. Административный договор: вопросы теории. *Российский юридический журнал*. 1995. № 2.С. 69–79.

46. Бахуринська М. М. Правові засади концесії земельної ділянки за законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2008. 20 с.

47. Беба Н. В. Тривимірне картографування зимових видів рекреаційної діяльності в гірських районах. *Вісник геодезії та картографії*. 2011. № 2. С. 24–27.

48. Беешу С. Правова природа володіння. *Право України*. 2019. № 2. 196–206.

49. Беженар Г. М., Бердніков Є. С., Бондар Л. О., Гавріш Н. С., Гуревський В. К. Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. Київ : Істина, 2003. 446 с.

50. Беларусь / В. И. Семенков и др. Минск : Право и экономика, 2010. С. 11–22.

51. Белов В. А. Гражданское право : общая и особенная части : учебник. Москва : Центр ЮрИнфоР, 2003. 960 с.

52. Белов В. А. Гражданское право. Особенная часть : учебник. Москва : Центр ЮрИнфоР, 2004. 767 с.

53. Белов В. А. К вопросу соотношения понятий договор и обязательство. *Вестник гражданского права*. 2007. № 4. URL: http://center-bereg.ru/b11467.html (дата звернення: 09.09.2018).

54. Белоусов С. А. Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика) / под ред. И. Н. Сенякина. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2015. 472 с.

55. Белоусов С. А. Законодательный дисбаланс(доктрина, теория, практика): автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2015. 67 с.

56. Белоусов С. А. Соотношение публичных и частных интересов в земельном праве. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2019. № 4 (129). С. 246–251.

57. Берестова І. Е. Правова категорія «публічний інтерес» з позиції системного підходу. *Правова держава*. 2019. № 33. С. 19–28.

58. Бержель Ж-Л. Общая теория права / под общ. ред. Даниленко В. И. ; пер. с фр. Чуршукова Г. В. Москва : Nota Bene, 2000. 575 с.

59. Бирюков Л. Е. Основы планировки и благоустройства населенных мест и промышленных территорий. Москва : Высш. школа, 1978. 232 с.

60. Блауберг И. В., Юдин Б. Г. Системный подход как современное общенаучное направление. Диалектика систем. Анализ. Москва : Наука, 1987. С. 136–144.

61. Бобылев А. И. Земельное право: теория, законодательство, практика. Оренбург, 1995. 100 с.

62. Боголюбов С. А. и др. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. С. А. Боголюбов. Москва, 2011. 780 с.

63. Боден Ж. Шесть книг о государстве. *Антология мировой политической мысли*. в 5 т. Москва, 1999. Т. 2. С. 689–695.

64. Болтанова Е. С. Основы публичных и частных интересов в правовом регулировании застройки земель. *Известия ВУЗов. Правоведение*. 2014. № 2 (313). С. 213–224.

65. Бондар Л. О. Правові вимоги щодо використання не матеріалізованих природнихресурсів та їх компонентів. *Природноресурсове право України* / за ред. І. І. Каракаша. Київ : Істина, 2005. С. 330–350.

66. Бондар Л. О., Курзова В. В. Екологічне право України : навч. посібник. Харків : Бурун Книга, 2008. 368 с.

67. Бондар О. Г. Земля як об’єкт права власності за земельним законодавством України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12. 00. 06. Київ, 2005. 17 с.

68. Бондар О. Г. Земельна нерухомість як об’єкт правового регулювання: проблеми термінології. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2000. № 11. С. 317-321.

69. Борисов А. А. Значение зонирования территорий при определении правового режима земель: дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 2014. 161 с.

70. Борисов А. А. Правовые проблемы градостроительного зонирования. *Аграрное и земельное право*. 2011. № 6 (78). С. 45.

71. Боровиковский А. Л. В суде и о суде. III: Право на «недра» земли. *Журнал Министерства юстиции.* Санкт-Петербург, 1897. № 8. С. 79–90.

72. Борщевський І. В. Договір найму (оренди) нерухомого майна : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2004. 19 с.

73. Бояринцева М. А. Адміністративний договір: дискусійні питання правової природи та правосуб'єктності сторін. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 2. С. 79–94.

74. Бояринцева М. А. Адміністративний договір: суб'єктний склад і склад елементів договору. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1. С. 55–64.

75. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга вторая : Договоры о передаче имущества. Москва : Статут, 2000. 800 с.

76. Бредіхіна В. Л. Право громадян на безпечне навколишнє природне середовище: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2005. 20 с.

77. Бринчук М. М. Соотношение экологического права с другими отраслями права. *Государство и право*. 2009. № 7. С. 25–37.

78. Бринчук М. М., Будникова Ю. Е. Земля – публичное благо. *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2009. № 2. С. 20–30.

79. Будівельний кодекс ФРН. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/index.html (дата звернення: 09.09.2018).

80. Булєєв І., Брюховецька Н. Організаційно-економічне забезпечення розвитку міських агломерацій. *Схід*. 2013. № 6. С. 39–45.

81. Бунин А. В., Саваренская Т. Ф. История градостроительного искусства : в 2 т. Москва : Стройиздат, 1979. Т. 1: Градостроительство рабовладельческого строя и феодализма. 496 с.

82. Буров В. А. Некоторые вопросы применения и совершенствования законодательства обизменении целевого назначения земельных участков. *Евразийский юридический журнал*. 2010. № 1. С. 88–92.

83. Бурцев О. В. Правові засади вирішення спорів щодо меж земельних ділянок: автореф. дис. … канд. юрид. наук 12.00.06. Харків, 2016. 20 с.

84. Бурштинська Х., Бабушка А., Василиха І., Пікулик С. Використання даних лазерного сканування для побудови цифрових моделей рельєфу гідрографічних мереж гірських систем. *Геодезія, картографія і аерофотознімання* : міжвід. наук. -техн. зб. : присвяч. Міжнар. наук. конф. «Культур. ландшафт і науки про Землю – основні завдання та шляхи вирішення» / Нац. ун-т «Львів. Політехніка». Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львів. Політехніка», 2009. С. 146–151.

85. Бусуйок Д. В. Обмеження прав на землю за законодавством України : моногр. Київ : ТОВ «Юридична думка», 2006. 144 с.

86. Бусуйок Д. В. Правове регулювання планування використання земель:зарубіжний досвід. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 2. С. 249–253.

87. Бусуйок Д. В. Правове регулювання управлінських і сервісних відносин у сфері використання та охорони земель — актуальні напрями удосконалення правового регулювання земельних відносин. *Вісник НАН України.* 2014. № 4. С. 84–88.

88. Бусуйок Д. В. Правове регулювання управлінських та сервісних відносин у сфері використання та охорони земель: проблеми теорії та практики: дис. .. докт. юрид. наук 12.00.06. Київ, 2017. 502 с.

89. Бусуйок Д. В. Правове регулювання управлінських та сервісних відносин у сфері використання та охорони земель: проблеми теорії та практики: автореф. дис. .. докт. юрид. наук 12.00.06. Київ, 2018. 38 с.

90. Бутерус Н. В. Право застройки в законодательстве стран континентальной Европы. *Актуальные вопросы современной науки.* 2014. № 38. С. 255–269.

91. Бутусов Х. А., Новоселов Ю. А., Гапон С. П. Элементы благоустройства сельских населенных мест : альбом. Москва : Россельхозиздат, 1981. 120 с.

92. Бухальська Т. В. Формування організаційно-інституційної моделі розмежування земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів. *Геодезія, картографія і аерофотознімання*. 2011. Вип. 75. С. 143–149.

93. Бухальська Т. В., Черняга П. Г. Формування схеми взаємозв'язків у системі управління земельними ресурсами при розмежуванні земель державної та комунальної власності населених пунктів на основі інституціонального підходу. *Геодезія, картографія і аерофотознімання.* 2010. Вип. 73. С. 110–114.

94. Вагацума С., Ариидзуми Т. Гражданское право Японии : в двух книгах / пер. с японского В. В. Батуренко ; под ред. и со вступ. ст. Р. О. Халфиной. Москва :Прогресс, 1983. Кн. 1. 352 с.

95. Василевская Л. Ю. Вещные сделки по германскому праву: методология гражданско-правового регулированию : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2004. С. 292–387.

96. Васильев А. С. Административное право Украины. Общая часть : учебное пособие. Харьков : Одиссей, 2001. 288 с.

97. Васильева М. Отраслевая дифференциация правового регулирования земельных отношений в контексте развития гражданского законодательства. *Хозяйство и право*. 2010. № 3. С. 31–45.

98. Ващишин М. Я. Розмежування компетенції органів, що вирішують земельні спори. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2012. Вип. 28. С. 216–223.

99. Ващишин М. Я. Юридичне оформлення суперфіцію. *Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права***:** збір. матер. круглого столу (Харків, 24 травня 2013 року) / за ред. Шульги М. В., Саннікова Д. В. Харків, 2013. С. 31–32.

100. Ващишин М. Я. Юридичні факти у правовідносинах суперфіцію. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2013. № 3. С. 126–135.

101. Венедиктов А. В. Избранные труды по гражданскому праву: В 2 т. Москва : Статут, 2004. Т. II. 557 с.

102. Виндшейд Б. Учебник пандектного права. Т. 1. Общая часть. Санкт-Петербург : Гиероглифов и Никифоров, 1874. 375 с.

103. Виноградов П. Н. Правовое регулирование природной и рукотворной недвижимости : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2008. 27 с.

104. Вівчаренко О. А. Самозахист інтересів землекористувачів вимагає нормативного закріплення в земельному законодавстві. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2004. Вип. 12. С. 162–166.

105. Вінник О. М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2004. 631 с.

106. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.

107. Войко Н. Ю. Архітектурно-планувальне перетворення районів садибної забудови в містах України : автореф. дис. … канд. архітект. : 18.00.04. Київ, 1999. 16 с.

108. Войтенко С. П. Удосконалення топографо-геодезичного забезпечення та підготовки фахівців у галузі кадастру. *Землевпорядний вісник*. 2002. № 4. С. 90.

109. Волков Г. А. Принципы земельного права: автореф. дисс. … д-ра юрид. наук : 12.00.06. Москва, 2005. 49 с.

110. Вольнов В. Права человека. URL: http://www.v-volnov.narod.ru/SmallWorks/RightsOfMan.htm (дата звернення: 09.11.2018).

111. Воронина А. А. Разграничение земли и недр как самостоятельных видов природных ресурсов. *Актуальные проблемы российского права*. 2008. № 2. С. 106–112.

112. Воскобійник М. В. Правове забезпечення формування комунальної власності на землю : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2007. 19 с.

113. Всеобщая история архитектуры: в 12-ти томах. Москва : Стройиздат, 1970. Т. 2. 546 с.

114. Высоцкая В. В. Особенности правового регулирования отношений,связанных с использованием чужого земельного участка под застройку(суперфиций). *Сучасні екологічні проблеми та методика викладання еколого-правових дисциплін*: матер. Республ. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25-26 лист. 2010 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків: НЮАУ ім. Ярослава Мудрого. 2010. С. 128–129.

115. Габрель М. М. Великі міста в адміністративно-територіальній структурі України: роль та перспективи. *Містобудування та територіальне планування*. 2009. № 32. С. 127–140.

116. Габрель М. М., Демченко В. В. Стан та перспективи просторового планування на внутріобласному рівні в Україні. *Містобудування та територіальне планування.* Вип. 31. Київ : КНУБА, 2008. С. 61–72.

117. Габрель М. Просторова структура нового житлового будівництва у Львівській агломерації. *Містобудування та територіальне планування* / відпов. ред. М. М. Осєтрін. Київ : КНУБА, 2009. Вип. 32. С. 141-148.

118. Гавриш Н. С. Використання, відтворення та охорона ґрунтів в Україні: теоретико-правові аспекти: моногр. Одеса : Юридична література, 2016. 396 с.

119. Гавриш Н. С. Правова охорона ґрунтів в Україні : монографія. Одеса : ОНЮА, 2008. 228 с.

120. Гайко Г. І. Освоєння підземного простору в концепції сталого розвитку великих міст. *Геотехнології = Geotechnologies*. 2018. Число 1. С. 60–64.

121. Гайко Г. І. Проблеми системного планування підземного простору великих міст. *Вісник НТУУ «КПІ». Серія «Гірництво».* 2014. Вип. 25. С. 35–40.

122. Галета О. Підгалузь права й підгалузь законодавства:аспекти співвідношення. *Юридичний вісник.* 2014. № 6. С. 28–32.

123. Галиновская Е. А. О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель. *Имущественные в отношения в РФ.* 2012. № 10 (133). С. 78–81.

124. Гальчинська Н. Ю. Правовий режим земель промислових зон в Україні: автореф. дис.. .. канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2011. 19 с.

125. Галюк В. Суперфіцій: надане законом право забудови чи нова форма незаконного заволодіння землею. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 3. С. 105–111.

126. Гаряев Р. М. Озеление и благоустройство городов с ценными историко – архитектурными памятниками (обзор). Москва : Центр научно-технической инф. по гражд. стр-ву и архитект., 1972. 32 с.

127. Гафурова О. В. Правові проблеми соціального розвитку села: дис. … д-ра юрид. наук : 12. 00. 06. Київ, 2015. 477 с.

128. Германов А. В. Земельный участок в системе вещных прав. Москва : Статут, 2011. 144 с.

129. Германов А. В. От пользования к владению и вещному праву. Москва : Статут, 2009. 700 с.

130. Гетьман А. П. Вирішення земельних спорів / Земельний кодекс України : коментар / за ред. проф. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків : Одіссей, 2002. 600 с.

131. Гетьман Є. А. Кодифікація законодавства України: загальна характеристика, особливості, види. Харків: Право, 2012. 192 с.

132. Гирич Я. М. Міські агломерації: минуле і сучасність. URL: http://www.rusnauka.com/4_SND_2009/Istoria/40494.doc. htm (дата звернення: 25.12.2018).

133. Гирич Я. М. Урбанізація в Україні за даними Всесоюзного перепису населення 15 січня 1959 року. *Грані*. 2009. № 5. С. 19–24.

134. Глосарій. URL: https://decentralization.gov.ua/glossary?letter=%D0%9F (дата звернення: 12.05.2020).

135. Глотова О. В. Правове регулювання правочинів щодо земельних ділянок в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2003. 20 с.

136. Годованюк А. Й. Медіація земельних спорів у адміністративному судочинстві. *Забезпечення прав в аграрних, земельних, екологічних та*

ирироодоресурсних відносинах : збірник матеріалів Четвертого зібрання фахівців споріднених кафедр (м. Одеса, 09 червня 2019 р.). Одеса : Гельветика, 2019. С. 77–79.

137. Голиченков А. К., Волков Г. А., Хаустов Д. В. Проблемы совершенствования правового регулирования публичных сервитутов для обеспечения строительства и функционирования линейных сооружений. *Экологическое право*. 2006. № 2. С. 16–25.

138. Головко К. В. Муніципальне право України та міське право України: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2016. № 24. С. 37–40.

139. Гонгало Р. Ф. Суперфиций в римском частном праве и его рецепция в современном гражданском праве Украины: автореф. дис. … канд. юрид. наук 12.00.03. Київ, 2000. 20 с.

140. Горный кодекс Франции от 16 августа 1956 года, с изменениями и дополнениями от 2 февраля 1995 г. / Клюкин Б. Д. *Горные отношения в странах Западной Европы и Америки*. Москва : Городец-издат, 2000. 443 с.

141. ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) Земли. Термины и определения. [Чинний від 1987-01-01]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3453400-85 (дата звернення: 25. 12. 2018).

142. Гоштинар С. Л. Правове регулювання ведення державного земельного кадастру в Україні : автореф. дис . . . канд. юрид. наук : 12. 00. 06. Київ, 2008. 19 с.

143. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ. URL: http://www. consultant. ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата звернення: 14.01.2018).

144. Гражданский кодекс штата Калифорния (1872 год) [Извлечения]. URL: https://lawbook.online/gosudarstva-prava-istoriya-ssha/grajdanskoe-pravo-grajdanskiy-kodeks-shtata-64862.html (дата звернення: 25. 12. 2018).

145. Гражданское право : В 4 т. / под ред. Е. А. Суханова. Москва : Волтерс Клувер, 2008. Том 2 : Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права. 496 с.

146. Гражданское право: В 2 т. / Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : БЕК, 1998. Том I. 816 с.

147. Гражданское право: В 2 т. / Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : БЕК, 2002. Том I. 816 с.

148. Григор'єва Х. А. Тенденції розвитку сучасного законодавства у сфері державної реєстрації прав на землю. *Молодий вчений*. 2016. № 3. С. 463–467.

149. Губіна М., Сєвєрухін В. Містобудівний потенціал підземних просторів та передумови їх формування у крупніших містах України. *Традиції та іновації у вищій архітектурно-художній освіті*. Вип. 1, 2. 2009. С. 143–145.

150. Гуд А. М. Адміністративний договір як форма договірного регулювання адміністративно-правових відносин: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 19 с.

151. Гуменюк В. Спеціалізованим судам – бути! *Землевпорядний вісник*. 2008. № 1.

152. Гуревський В. К. Земельне право як самостійна галузь права та його співвідношення із суміжними галузями права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. Вип. 22. С. 719–723.

153. Гусаков В., Валетта У., Нудельман В., Вашкулат О. Регулювання використання і забудови територій населених пунктів (зонінг) : довідник. Київ, 1996. 86 с.

154. Гусев Р. К. Защита земельных прав и законны интересов участников земельных отношений и рассмотрение земельных споров. *Аграрное и земельное право*. 2005. № 10. С. 42–51.

155. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: избр. ст. / под ред. Л. В. Беловинского. Москва : ОЛМА-ПРЕСС, 2004. 700 с.

156. Данилко Н. І. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2013. 20 с.

157. Данилко Н. І. Розгляд і вирішення земельних спорів органами місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми політики.* 2011. Вип. 41. С. 277–

285.

158. Даньков А. А. Обеспечение баланса публичных и частных интересов в сфере правосудия: дис….канд. юрид.наук : 12.00.01. Москва, 2014. 238 с.

159. ДБН Б.1.1.-22.2017. Склад та зміст плану зонування території. [Чинний від 2018-08-01]. Вид. офіц. Київ : Мінрегіон України, 2018. 22 с.

160. ДБН Б.1.1-16:2013. Склад та зміст містобудівного кадастру. [Чинний від 2013-09-01]. Вид. офіц. Київ : Мінрегіон України, 2013. 57 с.

161. ДБН Б.1-3-97. Система містобудівної документації. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів. [Чинний від 1997-12-01]. Київ : Держбуд України, 1997. 39 с.

162. ДБН Б.2.2-12:2018. Планування і забудова територій. [Чинний від 2018-09-01]. Вид. офіц. Київ: Мінрегіон України, 2018. 179 с.

163. ДБН Б.2.4-2-94. Види, склад, порядок розроблення, погодження та затвердження містобудівної документації для сільских поселень (замість РСН 168-91). [Чинний від 1994-08-01]. Вид. офіц. Київ : Держкоммістобудування України, 1994. 29 с.

164. де Сото Е. Загадка капіталу. Чому капіталізм перемагає лише на Заході і ніде більше / пер. з англ. М. Климчук. Київ : Ніка-Центр, 2009. 232 с.

165. Дедкова Т. А. Правовые последствия принятия законопроекта о зонировании территорий для земель сельскохозяйственного назначения. *Вестник Томского государственного университета. Право.* 2019. № 31. С. 142–153.

166. Декрет II Всероссийского съезда Советов о земле от 26 октября (8 ноября) 1917 г. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_zemle.htm (дата звернення: 19.12.2018).

167. Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск : КГУ, 1998. 92 с.

168. Демкина А. В. Замена договора аренды земельных участков для целей строительства на договор об установлении права застройки: перспективы совершенствования гражданского законодательства. *Имущественные отношения в РФ.* 2013. № 6 (141). С. 6–14.

169. Державний реєстр атестованих судових експертів. URL: https://minjust.gov.ua/m/derjavniy-reestr-atestovanih-sudovih-ekspertiv (дата звернення: 12.05.2020).

170. Дернбург Г. Пандекты: Вещное право. В 2 т. / под ред. Мейендорф А. Ф. Санкт-Петербург : Гос. Тип., 1905. 376 с.

171. Дехтяренко Ю. Ф., Драпіковський О. І., Іванова І. Б. Регулювання земельних відносин у місті. Київ : Основи, 1997. 139 с.

172. Джавадов Х. А. Цивільно-правова відповідальність за порушення земельного законодавства (на прикладі України, Азербайджану та Росії): автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2008.18 с.

173. Джерелій В. В. Правова охорона навколишньогоприродного середовища в містах: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2019. 23 с.

174. Дикусар В. М. Правовое регулирование разрешения земельных споров в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 1997. 37 с.

175. Димитриев М. А. К вопросу об участках недр как объектах гражданских прав. *Российский судья*. 2011. № 12. С. 17–20.

176. Донець О. В. Правовий режим земель історико-культурного призначення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2010. 20 с.

177. Дорош О. Оптимізація функціонування системи землекористування столичної моноцентричної агломерації. *Землевпорядний вісник*. 2012. № 5. С. 32–37.

178. Драпіковський О. І., Іванова І. Б. Основні напрями та проблеми реформування земельних відносин у містах України. *Управління сучасним містом*. 2001. № 4. С. 94–114.

179. Драпіковський О., Іванова І. Визначення вартості земельних ділянок при їх викупі для містобудівних потреб. *Містобудування та територіальне планування*. 2009. Вип. 32. С. 182–189.

180. Драпіковський О., Іванова І. Найбільш ефективне використання землі як критерій прийняття містобудівних рішень. *Конструктивна географія: становлення, сучасні досягнення та перспективи розвитку*: матеріали міжнар. наук. -практ. конфер. (м. Київ, 28-29 квітня 2006 р.). Київ, 2006. С. 79–82.

181. Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади. *Право України.* 2001. № 10. С. 20–24.

182. Дробязко С. Г. Отрасли права и отрасли законодательства в правовой системе Республики Беларусь и их совершенствование. *Право в современном белорусском обществе*. 2010. Вып. 5. С. 11–22.

183. Дробязко С. Г., Козлов В. С. Общая теория права: учеб. пособ. 3-е изд. Минск : Амалфея, 2009. 484 с.

184. Евтихиев И. И. Земельное право. Москва-Петроград : Государственное издательство, 1923. 126 с.

185. Евтихиев И. И. Регулирование земельных отношений в городах. Горки : Заря, 1929. 84 с.

186. Екологічне право України / за ред. І. І. Каракаша. Одеса : Фенікс, 2012. 775 с.

187. Екологічне право України : підручник для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. / А. П. Гетьман та ін. ; ред. А. П. Гетьман, М. В. Шульга. Харків : Право, 2005. 384 с.

188. Емалтынов А. Р. Процессуальные особенности рассмотрения земельных споров: автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.15. Екатеринбург, 2012. 25 с.

189. Емелькина И. А. Система ограниченных вещных прав на земельные участки : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2010. 410 с.

190. Ерофеев Б. В. Земельное право : учебник для вузов. Москва : ООО «Профобразование», 2001. 489 с.

191. Ерофеев Б. В. Основы земельного права (теоретические вопросы). Москва : Юрид. л-ра, 1971. 384 с.

192. Ерофеев Б. В. Правовой режим земель городов. Москва : Юрид. л-ра, 1976. 198 с.

193. Ерохин Г. П. Основы градостроительства : конспект лекций. Новосибирск, 2009. 102 с.

194. Ефимова Л. Г. О соотношении вещных и обязательственных прав. *Государство и право*. 1998. № 10. С. 36–37.

195. Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки. URL: http://minagro.gov.ua/node/16025 (дата звернення: 10.11.2018).

196. Єлькін С. В. Застосування ландшафтного підходу до регулювання земельних відносин в умовах адаптації правової системи України до законодавства acquis communautaire. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. Том 21. № 2. 2008. С. 262–273.

197. Єлькін С. В. Правове регулювання ландшафтного використання та охорони земель в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2012. 20 с.

198. Єлькін С. В. Юридична природа ландшафту в контексті співвідношення дефініцій «земля», «землі», «земельна ділянка». *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки».* 2010. Том 23. № 1. С. 262–274.

199. Єрмоленко В. Земельні ресурси в майновому обороті. *Право України*. 2004. № 6. С. 43–46.

200. Єрмоленко В. М. Містобудівне право в системі права України. *Забезпечення прав в аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних відносинах :* зб. матер. Четвертого зібрання фахівців споріднених кафедр (м. Одеса, 6-9 червня 2019 р.) / відп. ред. Т. Є. Харитонова, Х. А. Григор'єва. Одеса : Гельветика, 2019. 212 с. Єрмоленко В.М. Містобудівне право в системі права України. *Право.Людина.Довкілля*. 2019. Том 10. № 6. С. 85- 94. Єрмоленко

В.М. *Право.Людина.Довкілля*. Нетрадиційні формальні джерела містобудівного права. 2019. Том 10. № 4. С. 95-105.

201. Жернаков Д. В. Правовой режим земельных участков как объектов гражданских прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Екатеринбург, 2005. 24 с.

202. За» і «проти» передачі земель за межами населених пунктів у розпорядження ОТГ. URL: https://decentralization.gov.ua/news/7636 (дата звернення: 09.11.2018).

203. Забелышенский А. А. Правовая охрана земель как составной части природного комплекса : учеб. пособ. Свердловск : Издательство УРГУ, 1979. 81 с.

204. Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування: автореф. дис. … д-ра юрид. наук 12.00.07. Харків, 2010. 28 с.

205. Загальна теорія держави і права : (основні поняття, категорії, прав. конструкції та наук. концепції) : навч. посіб. / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 400 с.

206. Заєць О. І. Законодавчо-правові засади володіння землею в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2018. Вип. 2. С. 257–260.

207. Заєць О. І. Правові аспекти земельної реформи в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 1999. 20 с.

208. Закон ФРН про право власності на житло та право тривалого користування житлом (WoEigG) / пер. А. Мірошниченка. URL: http://www.amm.org.ua/images/stories/Land_Law_Metarials/UKP_2010_10.pdf (дата звернення: 09.11.2018).

209. Законодавча база містобудівної діяльності. URL: http://ukrcsb.com.ua/index.php/katalog-proektiv/cityplanning/327-zakonodavcha-baza-mistobudivnoji-diyalnosti (дата звернення: 25.03.2018).

210. Заріцька І. М. Історичний досвід розвитку земельного законодавства в Україні (1917–1921 рр.): автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2009. 20 с.

211. Зарщиков А. В. Публичный интерес как юридическое основание действий публичных образований при реализации права собственности на землю. *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион.* 2015. № 3. С. 29–35.

212. Заярний О. Правові передумови укладення адміністративного договору. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2014. Вип. 1. С. 61–66.

213. Звіт та висновки медіатора Кисіля Василя Івановича по медіації, учасниками якої є Одеська обласна державна адміністрація. ТОВ «ЕНЕРГО ПРОДУКТ ЛТД» та «ТОВ ОЛСІДЗ БЛЕК СІ». URL: http://allseeds.com/sites/default/files/zvit_ta_vysnovky_po_mediaciyi_vasylya_kysilya.pdf (дата звернення: 10.05.2019).

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

215. Земельне право України : підручник / Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін. ; за ред. М. В. Шульги. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 368 с.

216. Земельне право: підручник / М. В. Шульга, Н. О. Багай, В. І. Гордєєв та ін.; за ред. М. В. Шульги. Харків : Право, 2013. 520 с.

217. Земельний кодекс України від 18.12.1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 10. Ст. 98.

218. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.

219. Земельний кодекс УРСР від 08.07.1970 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1970. № 29. Ст. 205.

220. Земельное право : учебник / Г. А. Аксененок, В. К. Григорьев, Л. И. Дембо и др. ; отв. ред. Н. Д. Казанцев. Москва : Госюриздат, 1958. 312 с.

221. Земельно-правовий процес : навч. посіб. / Р. П. Возняк, М. Г. Ступень, І. М. Падляк. Львів : Новий світ, 2007. 224 с.

222. Земельный кодекс УССР от 29.11.1922 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP220002.html (дата звернення: 10.05.2019).

223. Землі сільськогосподарського призначення : права громадян України / за ред. Н. І. Титової. Львів : ПАІС, 2005. 368 с.

224. Землякова Г. Л. Правовое значение категоризации земель в свете совершенствования нормативно-правового регулирования предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности. *Сборник материалов Международной научно-практической конференции на тему «Государство и право: вызовы XX века (Кутафинские чтения)»*. Москва, 2011. С. 412–417.

225. Зима О. Т. Адміністративний договір: система ознак. Договір як універсальна правова конструкція: монографія / за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. Харків: Право, 2012. 432 с.

226. Зима О. Т. Про адміністративний договір:сучасні проблеми правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2019. Вип. 58. Т. 2. С. 27–31.

227. Зозуля Ю. Л. Розподіл житлових територій: сучасний стан і проблеми. *Містобудування та територіальне планування*. Київ : КНУБА, 2009. Вип. 32. С. 211–223.

228. Иванова С. А. Частное и публичное в праве. *Вестник Финансового университета*. 2012. № 1. С. 42–48.

229. Игнатенко И. В. Перспективы формирования правового института зонирования земель в Украине. *Юристъ-Правоведъ.* 2013. № 2. С. 85–88.

230. Иеринг Р. Теория владения / пер. Е. Васьковского. СПб. : Типография М. Меркушева, 1895. 47 с.

231. Иконицкая И. А. Проблемы эффективности в земельном праве. Москва : Наука, 1979. 184 с.

232. Иконников А. В., Артеменко В. В., Искрижицкий Г. И. Основы градостроительства и планировка сельских населенных мест / Под общ. ред. А.В. Иконникова. Москва : Высшая школа, 1982. 247 с.

233. Инструкция по применению постановления Земельного кодекса о городских землях: постановление НКЗ РСФСР, НКВД РСФСР от 18.06.1923.

URL: http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex17066.htm. (дата звернення: 10.05.2019).

234. Исаев А. П. Обоснование статической модели пространства земельного участка. *Містобудування та територіальне планування*. Київ : КНУБА, 2008. Вип. 31. С. 156–160.

235. Іванова Є. О. Основні причини порушень законодавства при використанні земель у містах. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 24. С. 331–334.

236. Іванова Є. О. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2007. 213 с.

237. Іванова Є. О. Правові засади планування використання земель житлової та громадської забудови у містах. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 30. С. 171–175.

238. Іванова Є. О. Розвиток правового регулювання використання земель у містах. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 46. С. 238–242.

239. Ігнатенко І. В До питання про принципи веденнямістобудівного кадастру. *Актуальні проблеми соціального права. Еволюція правового регулювання аграрних, земельних та екологічних відносин : м*атер. міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Львів, 18 лист. 2016 р.). Львів, 2016. С. 97–99.

240. Ігнатенко І. В. Деякі правові аспекти комплексногоосвоєння підземного простору мегаполісів. *Теорія і практика правознавства.* 2015. Вип. 2 (8). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_2_14 (дата звернення: 12.01.2020)

241. Ігнатенко І. В. Зонування земель у межах населених пунктівяк правова категорія. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. 2012. Вип. 11. С. 274–277.

242. Ігнатенко І. В. Особливості впливу природоресурсних норм на забудову земель. *Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи* : зб. матеріалів круглого столу, 30-31 жовт. 2015 р. Харків, 2015. С. 76–79.

243. Ігнатенко І. В. Охорона земель у межах населених пунктів у процесі містобудування. *Сучасні тенденції та перспективи розвитку аграрного, земельного та екологічного права* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (22-23 трав. 2015 р.), присвяч. 90-річчю від народж. акад. В. З. Янчука. Київ, 2015. С. 220–223.

244. Ігнатенко І. В. Правова охорона атмосферного повітря при здійсненні містобудівної діяльності. *Право і суспільство.* 2015. № 5-2. Ч. 3. С. 141–146.

245. Ігнатенко І. В. Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів. Харків : Фінарт, 2014. 274 с.

246. Ігнатенко І. В. Правове забезпечення публічного інтересу при здійсненні зонування земель. *Актуальні проблеми публічного та приватного права*: тези IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 25 жовт. 2013 р.). Запоріжжя, 2013. С. 135–138.

247. Ігнатенко І. В. Правове регулювання містобудівного кадастру: еколого-правовий аспект. *Актуальні проблеми конвергенції законодавства України до законодавства Європейського Союзу:* матер. Всеукр. наук.-практ. круг.столу (м. Дніпро, 28 жовт. 2016 року). Дніпро, 2016. С. 156–159.

248. Ігнатенко І. В. Правові засади впровадження тривимірної облікової системи у сфері земельних відносин. *Екологічне право України: система та межі правового регулювання*: матер. Всеукр. наук.-практ. круглого столу (Дніпропетровськ, 25 верес. 2015 р.). Дніпропетровськ, 2015. С. 142–146.

249. Ізаров О. М., Ізарова І. О. Міські агломерації:пропозиції законодавчої ініціативи. *Вісник Одеської державної академії будівництва та архітектури*, 2017. № 66. С. 8–14.

250. Ільїна Н. Л. Організаційно-правові засади забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2008. 206 с.

251. Ільків Н. В. Право на забудову земельної ділянки як баланс приватних та публічних інтересів. *Поєднання публічно-правових та приватно-правових механізмів регулювання господарських відносин*: матер. всеукр. наук.-практ.

конфер. (м. Івано-Франківськ, 19-20 жовтня 2007 р.). Івано-Франківськ : ВОНР та РВД ПЮІ ЛьвДУВС, 2007. С. 224–230.

252. Ільків Н. В. Правові аспекти забудови земльних ділянок у населених пунктах. URL: www.tvoe-pravo.org.ua (дата звернення: 21.05.2018).

253. Ільницька Н. В. Оренда земель сільськогосподарського призначення: правові аспекти : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2001. 20 с.

254. Ільницький О. В. Вирішення земельних спорів як форма державного управління земельним фондом. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України.* 2008. Вип. 6. С. 270–278.

255. Інструкція про ведення державного реєстру правочинів : наказ Мінюсту від 18.08.2004 № 86/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1022-04. (дата звернення: 10.05.2019).

256. Кадастр населених пунктів : підручник / М. Г. Ступень, Р. Й. Гулько, О. Я. Микула, Н. Р. Шпік. Львів : Новий Світ, 2000, 2007. 392 с.

257. Калиниченко К. С. Правовой режим земельного участка и расположенных на нем зданий, сооружений в России и Германии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Санкт-Петербург, 2016. 22 с.

258. Камышанский В. П., Попова Ю. А., Попова Е. И. Содержание правоотношениязастройки. *Научный журнал КубГАУ*. 2015. №113(09). URL: http://ej.kubagro.ru/2015/09/pdf/120.pdf (дата звернення: 20.12.2019).

259. Камышанский В. П., Седова Н. А. Концепция развития гражданского законодательства Российской федерации о праве застройки. *Власть закона*. 2016. № 4. С. 22–33.

260. Канчукоева А. В. Недвижимость как объект права собственности : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2005. 21 с.

261. Каплюк О. С. Административный договор – правовой акт. *Право и практика*. 2010. № 2. С. 93–98.

262. Каракаш И. И. Правовой режим использования и охраны земель жилой и общественной настройки. *Правовое регулирование аграрно-земельных, природоресурсово-экологических отношений: сб. избр. ст., докладов и рецензий*

(1997–2007 гг.). Одесса : Феникс, 2007. С. 73–83.

263. Каракаш І. І. Правове регулювання землекористування морських портів *Правовое регулирование аграрно-земельных, природоресурсово-экологических отношений: сб. избр. ст., докладов и рецензий (1997–2007 гг.).* Одесса : Феникс, 2007. С. 115–117.

264. Каракаш І. І. Правове регулювання розгляду та вирішення земельних спорів як гарантія захисту прав на землю. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 132–138.

265. Каракаш І. І. Сучасна земельна реформа в Україні: досягнення, прорахунки та перспективи. *Правове життя сучасної України* : матер. Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.). У 2-х т. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 1. С. 593–595.

266. Каракаш І. І. Теоретичні проблеми права власності на природні об’єкти та їх ресурси в Україні: дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2018. 453 с.

267. Караханян К. М. Правові засади конкурентного продажу земельних ділянок в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2017. 19 с.

268. Кармаза О., Кушерець Д. Експерт із питань права в судовому процесі: новели законодавства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 32–36.

269. Касаева Т. Г. Административный договор как правовая форма деятельности исполнительной власти в России. *Национальная ассоциация ученых. Юридические науки*. 2015. № 15-1 (15). С. 135–136.

270. Кассо Л. А. Русское поземельное право. Здания на чужой земле. Москва : Типо-литография И. И. Пашкова, 1905. 328 с.

271. Качмар О., Бортман О. Земельні спори: огляд практики Верховного Суду. URL: https://vkp.ua/ua/publication/zemelni_spori_oglyad_praktiki_verkhovnogo_sudu (дата звернення: 12.05.2020).

272. Кашкина Л. В. Основы градостроительства : учеб. пособ. Москва : ВЛАДОС, 2005. 247 с.

273. Квасницька О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія».* 2012. С. 370–382.

274. Квасніцька О. О. Впровадження інструментів партисипації в питаннях інтегрованого планування тарегулювання забудови. *Будівельне право: проблеми теорії і практики:* матер. Третьої наук.-практ. конф., (м. Київ, 4 груд. 2019 р.). Київ-Тернопіль : «Бескиди», 2019. В 2-х ч. Ч. 1. С. 19–23.

275. Квасніцька О. О. Господарсько-правова природа договору про пайову участь у розвиток інфраструктури населеного пункту. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія».* 2014. Т. 14. С. 312–322.

276. Квасніцька О. О. Поняття та критерії об’єктів капітального будівництва відповідно до національного законодавства. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. проф. -викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16-17 трав. 2013 р.). Одеса : Фенікс, 2013. Т. 2. С. 733–735.

277. Квасніцька О. О. Сутність будівельної діяльності: теоретичний погляд. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії.* Т. 10. 2011. С. 413–423.

278. Квасніцька О. О. Теоретичні та практичні аспекти забудови територій: господарсько-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. 67–71.

279. Ківалов С. В. Виборчий спір як різновид публічно-правового спору. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії.* Т. 10. 2011. С. 7–19.

280. Кірін Р. С. Право користування підземними порожнинами: поняття та види. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 1. Т. 2. С. 102–106.

281. Кірін Р. С. Проблеми об’єктного складу підземних будівельних правовідносин: рентний аспект. *Право і суспільство*. 2017. № 5. С. 112–118.

282. Кірін Р. С. Самовільне користування надрами: варіативність суб'єктів та об'єктивної сторони правопорушення. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 7. С. 97-104.

283. Клименко О. М. Співвідношення публічного та приватного інтересів у аспекті примусового відчуження об'єктів права приватної власності, зумовленого суспільною необхідністю (конституційно-правовий аналіз): автореф. дис. … д-ра юрид. наук 12.00.02. Київ, 2012. 40 с.

284. Кобецька Н. Р. Взаємодія та відображення інтересів в екологічному праві України. *Держава і право. Юридичні і політичні науки.* 2007. Вип. 36. С. 403–408.

285. Кобецька Н. Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: дис. … д-ра. юрид. наук 12.00.06. Київ, 2016. 424 с.

286. Кобецька Н. Р. Розмежування та взаємодія публічних і державних екологічних інтересів. *Юридична Україна*. 2007. №7 (55). С. 8–12.

287. Коваленко Т. О. Реалізація принципу законності у регулюванні земельних відносин в Україні: проблеми законодавчого забезпечення: монографія. Київ : Правова єдність, 2017. 672 с.

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

289. Ковач Д. Л. Правове регулювання виникнення земельних прав: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2016. 20 с.

290. Ковтун О. М. Розмежування цивільної, господарської та адміністративної судових юрисдикцій у вирішенні земельних спорів і перспективи запровадження спеціальної земельної юрисдикції в Україні. *Вісник Академії адвокатури України*. 2010. № 2. С. 149–151.

291. Кодекс адміністративного судочинства України : ЗУ від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15. (дата звернення: 10.05.2019).

292. Кодекс Республики Беларусь о земле 4 января 1999 г. № 226-З (втратив чинність). URL:

http://etalonline.by/document/?regnum=hk9900226&q_id=1174227 (дата звернення: 24.06.2018).

293. Кодекс України про надра від 27.07.1994 № 132/94-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр (дата звернення: 24.06.2018).

294. Кодін В. О., Панов П. В. Архітектура та містобудування Західної Європи і Візантії III–XV століть. Харків : ХНАМГ. 249 с.

295. Кожевніков В. Д. Модель материальности пространства. URL: http://ntpo. com/physics/studies/29. shtml. (дата звернення: 24. 06. 2018).

296. Козарь Л. М. Формування землекористувань в населених пунктах залежно від інженерно-будівельної оцінки територій. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування*. 2007. Вип. 4. Ч. 3. С. 192–199.

297. Козырь О. М. Особенности правового режима земель поселений. *Экологическое право*. 2005. № 1. С. 270–335.

298. Коломійцева Д. М. Спори щодо визначення судової юрисдикції при оскарженні рішень органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері земельних відносин: генезис формування, ознаки та поняття. *Часопис Київського університету права.* 2019. №. 4. С. 272–278.

299. Колотинская Е. Н. Правовые основы природно-ресурсовых кадастров в СССР. Москва: Изд-во Моск. Ун-та, 1986. 129 с.

300. Колпаков В. К. Административное право Украины. Киев : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

301. Комментарий к Кодексу Республики Беларусь о земле / под. общ. ред. С. А. Балашенко, Н. А. Шингель. Минск : Дикта, 2009. 720 с.

302. Комплексний розвиток житлового середовища / ред. В. В. Куцевич. Київ, 2006. 230 с.

303. Кондратенко Ю. В. Правове регулювання використання земель для містобудівних потреб в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 06 / Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2013. 21 с.

304. Кононов В. В., Петровська М. П. Критерії медіабельності земельних спорів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 90–93. URL: http://lsej.org.ua/4_2016/25.pdf (дата звернення: 15.05.2018).

305. Конституция Гватемалы. URL: https://worldconstitutions.ru/?p=44&attempt=1 (дата звернення: 15.05.2018).

306. Конституция Греции. URL: https://worldconstitutions.ru/?p=44&attempt=1 (дата звернення: 15.05.2018).

307. Конституция Республики Узбекистан. URL: http://constitution.uz/ru (дата звернення: 15.05.2018).

308. Конституция Румынии. URL: https://worldconstitutions.ru/?p=44&attempt=1 (дата звернення: 15.05.2018).

309. Конституция Швеції. URL: http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija_shvecii (дата звернення: 15.05.2018).

310. Конституційні акти Канади. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/canada/canada-r.htm (дата звернення: 15.05.2018).

311. Конституціоналізм. Коротка версія. Читанка з конституціоналізму для зацікавлених. Харків: Харківська правозахисна група, Права людини, 2014. 264 с.

312. Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 62 с.

313. Конституція Литовської Республіки. URL: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm (дата звернення: 15.05.2018).

314. Конституція Республики Болгария. URL: https://worldconstitutions.ru/?p=44&attempt=1 (дата звернення: 15.05.2018).

315. Конфліктологія : навч. посіб. / Л. М. Герасіна, М. П. Требін, В. Д. Воднік та ін. Харків : Право, 2012. 128 с.

316. Корнєєв Ю. В., Мацелик М. О. Земельне право : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 240 с.

317. Коршунов Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики : монография. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2015. 239 с.

318. Костарева М. В. Основание права на земельный участок, предоставляемый для целей строительства: проблема осознанного выбора. *Актуальные проблемы российского права*. 2018. № 6 (91). С. 64–74.

319. Костяшкін І. О. Право загального землекористування громадян : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12. 00. 06. Київ, 2005. 19 с.

320. Костяшкін І. О. Проблеми правового забезпечення соціальної функціїправа власності на землю в Україні: автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2017. 39 с.

321. Кофанов Л. Л. Виндикация в публичном праве. *Древнее право. Ivs antiqvvm*. 2008. № 2(22). С. 42–57.

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

323. Краснов Н. И. Право землепользования граждан. Беседы о советском законодательстве / под общ. ред. М. М. Славина. Москва : Моск. рабочий, 1973. 88 с.

324. Краснова И. О. Земельное право. Элементарный курс.2-е изд., перераб. и доп. Москва :Юристъ, 2003. 270 с.

325. Краснова Ю. А. Право екологічної безпеки в Україні: автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2018. 31 с.

326. Крассов О. И. Комментарий к Земельному кодексу РФ. Москва : Норма, ИНФРА-М, 2010. 369 с..

327. Крассов О. И. Правовой режим земель как правовая категория. *Экологическое право России* : сб. матер. науч. -практ. конфер. Вып. 2. Москва, 2001. С. 142.

328. Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы. Москва: Норма, ИНФРА-М, 2014. 400 с.

329. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13. 04. 2012 № 4651-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/ (дата звернення: 25.03.2018).

330. Круглова О. А. Право застройки чужого земельного участка: гражданско-правовые проблемы : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2014. 27 с.

331. Крюков Ю. А., Сизов А. П. Земельный кадастр как информационное обеспечение рынка недвижимости. Москва, 1996. 224 с.

332. Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита. *Государство и право*. 1999. № 10. С. 91–99.

333. Кузьменко Н. О. Рішення органів місцевого самоврядування в механізміправового регулювання земельних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.06. Київ, 2018. 20 с.

334. Куйбіда Р. Адміністративний договір у практиці зарубіжних країн. *Слово національної школи суддів України*. № 2 (3). 2013. С. 176-183.

335. Куксин И. Н. О понятии эффективности норм права в контексте укрепления государственного суверенитета. *Публичные механизмы обеспечения государственного суверенитета: юридические императивы и практика*: матер. междунар. науч.-практ. конф. (г. Белгород, 5-6 июня 2014 г.). Белгород, 2014. С. 37–41.

336. Кулинич А. П. Правовий режим міських територіальних громад в України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2019. 249 с.

337. Кулинич А. П. Правовий режим міських територіальних громад в України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2019. 18 с.

338. Кулинич П. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади. URL: http://justinian.com.ua/article.php?id=2001 (дата звернення: 25.06.2018).

339. Кулинич П. Земля для заміських котеджних містечок: правові питання. URL: http://justinian.com.ua/article.php?id=2580 (дата звернення: 25.06.2018).

340. Кулинич П. Об'єкти земельних правовідносинв Україні: теоретичний аспект. *Право України*. 2014. № 5. С. 142–154.

341. Кулинич П. Правові аспекти становлення державної реєстрації прав на нерухомість в Україні. URL: http://www.yur-gazeta.com/oarticle/2239/ (дата звернення: 25.06.2018).

342. Кулинич П. Ф. Гармонізація законодавства Україниз законодавством ЄС у сфері земельних відносин:етапи, проблеми, перспективи. *Правова держава*. 2016. Вип. 27. С. 256–263.

343. Кулинич П. Ф. Громадянин і земля: право можливостей та можливості права. *Альманах права*. 2017. Вип. 8. С. 26–31.

344. Кулинич П. Ф. Державна реєстрація прав на земельну і неземельну нерухомість: світовий досвід та проблеми його імплементації в Україні. *Земельне право України*. 2006. № 9. С. 30–39.

345. Кулинич П. Ф. Земельна ділянка як об'єкт правових відносин: поняття, ознаки, види. *Земельне право України: теорія і практика*. 2011. № 3. С. 14–21.

346. Кулинич П. Ф. Земельна ділянка як об'єкт правових відносин: поняття, ознаки, види. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 215–219.

347. Кулинич П. Ф. Земельне право України на початку XXI ст.: предмет, виклики, перспективи. *Правова держава.* 2014. Вип. 25. С. 145–166.

348. Кулинич П. Ф. Земельні ділянки як об'єкт земельно-реєстраційних правовідносин**.** *Держава і право. Юридичні та політичні науки*. 2013. Вип. 60. С. 324–330.

349. Кулинич П. Ф. Напрями вдосконалення правовогорегулювання земельних відносин в Україні в умовах децентралізації влади. *Правова держава*. 2018. Вип. 29. С. 184–191.

350. Кулинич П. Ф. Нерухоме майно як об’єкт правових відносин:землецентрична і надроцентрична концепції. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 3. С. 262–265.

351. Кулинич П. Ф. Оцінка стану земельного законодавства України та перспективи його розвитку. Київ : Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2007. 85 с.

352. Кулинич П. Ф. Правове забезпечення приватизації земель в Україні : теорія, практика, шляхи вдосконалення. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки».* 2009. Т. 22. № 1. С. 183–191.

353. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : монографія. Київ : Логос, 2011. 688 с.

354. Кулинич П. Ф. Проблеми вдосконалення правового режиму нерухомості: землецентрична і надроцентрична концепції. *Міждисциплінарні гуманітарні студії*. 2014. № 1. С. 30–35.

355. Кулініч П. Ф. Особисті земельні сервітути за законодавством України. *Юридичний журнал*. 2004. №10. С. 27–31.

356. Курильцев Р. Сутність та зміст інтегрованого управління землекористуванням. *Землевпорядний вісник*. № 4. 2012. С. 32–35.

357. Курносенкова Е. Ю. Интерес в публичном и частном праве. *Человек: преступление и наказание*. 2009. № 1. С. 110–113.

358. Курс гражданского права. Соч. К. Победоносцева, почетного члена университетов Московского, С. -Петербургского, Казанского и св. Владимира в Киеве: В 3 ч. Санкт-Петербург : Синодальная типография, 1896. Ч. 1: Вотчинные права. VIII, XIV, 745 с. Ч. 2: Права семейственные, наследственные и завещательные. 676 с. ; Ч. 3: Договоры и обязательства. 620 с.

359. Кусжанова А. Ж. Проблемы классификации и взаимодействия интересов. *Теоретический журнал «Credo»*. 2000. № 5. URL: http://credonew.ru/content/view/195/25. (дата звернення: 12.05.2020).

360. Кутателадзе В. О. Право користування чужою земельною ділянкою для забудови за цивільним законодавством України: дис. … канд. юрид. наук 12.00.03. Одеса, 2011. 195 с.

361. Кутателадзе В. О. Право користування чужою земельною ділянкою для забудови за цивільним законодавством України: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2011. 19 с.

362. Куць Є. С., Куць С. В. Урбанізовані території: методологія та практика планування і управління: моногр. / В. о. НДІП містобудування. Київ : НДПІ містобудування, 2002. 252 с.

363. Куян І. А. Розвиток вчення про суверенітет в українській та російській конституційно-правовій думці дорадянського періоду. *Часопис Київського університету права.* 2011. № 1. С. 86–90.

364. Лапач В. А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. Санкт-Петербург : Юридический Центр ПРЕСС, 2002. 544 с.

365. Латыев А. Н. Вещные права в гражданском праве: понятие и особенности правового режима: дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Екатеринбург, 2004. 211 с.

366. Латыєв А. Н. Объем понятия владения в современном гражданском праве. URL: http://www. yurclub. ru/docs/civil/article117. html (дата звернення: 05.05.2019).

367. Лейба Л. В. Земельні спори і порядок їх вирішення / за ред. М. В. Шульги. Харків : Право, 2007. 160 с.

368. Лейба Л. В. Земельні спори та порядок їх вирішення : моногр. / за ред. проф. М. В. Шульги. Харків : Право, 2007. 160 с.

369. Лейба Л. В. Правове регулювання вирішення земельних спорів : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2005. 20 с.

370. Леонтьева Е. А. Проблемы института застройки чужого земельного участка в современном российском праве. *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2011. № 6. С. 13–20.

371. Липски С. А. Зонирование территорий как механизм обеспечения целевого использования земель. *Имущественные в отношения в РФ.* 2013. № 6 (141). С. 59–65.

372. Лисенко Я. О. Правове регулювання земельних юрисдикційних відносин в Україні: автореф. дис… канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2011. 20 с.

373. Лисина Н. Л. Правовой режим земель поселений: учеб. -практ. пособ. Москва : Дело, 2004. 296 с.

374. Литовкин В. Н. Аренда зданий и сооружений (комментарий к ГК РФ). *Адвокат*. 1997. № 3. С. 16–25.

375. Лобанова О. Концептуальні особливості правового регулювання використання земель населених пунктів.*Вісник Львівського національного аграрного університету. Сер.: Економіка АПК*. 2013. № 20(2). С. 73–76.

376. Лозо О. В. Правове регулювання охорони ландшафтівв Україні та Європейському Союзі : порівняльний аналіз: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2015. 22 с.

377. Локк Дж. Сочинения: в 3-х т. Москва : Мысль, 1988. Т. 3. 668 с.

378. Лубик Р. Кадастр на польських землях. *Містобудування та територіальне планування*. Київ : КНУБА, 2009. Вип. 32. С. 276–282.

379. Луняченко А. В. Земли сельскохозяйственного назначения: правовой режим использования гражданами на праве собственности. Одесса : Латстар, 2002. 180 с.

380. Люблін В. Д. Деякі проблеми користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) та право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій). *Науковий вісник ЛНУВМБТ імені С. З. Ґжицького.* 2011. Т. 13. № 1 (47). Ч. 2. С. 441–446.

381. Людден Г. План забудови встановлює правозабудови. *Землевпорядний вісник*. 2009. № 7. С. 14–20.

382. Ляшко О. Б. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг у сфері містобудування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція».* 2018. № 34. С. 39–42.

383. Мадіссон В. Взаємодія колективного й індивідуального інтересів як методологічна проблема філософії приватного права. *Право України*. 1999. № 1. С. 31–35.

384. Мазаракі Н. А. Теоретико-правові засади запровадження медіації в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2019. 40 с.

385. Майданик Р. А. Містобудівне право: цивільно-правові аспекти. *Будівельне право: проблеми теорії і практики:* матер. Третьої наук.-практ. конф. (м. Київ, 4 груд. 2019 р.). Київ-Тернопіль : «Бескиди», 2019. В 2-х ч. Ч. 1. С. 6–8.

386. Майка Н. Договірні підстави виникнення права суперфіцію. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 4 (16). С. 116–120.

387. Майков Г. П. Основы планировки и благоустройства населенных мест и промышленных предприятий. Ярославль : Ярославский политехнический институт, 1975. 93 с.

388. Макаренко О. Ю. Проблеми співвідношення права використання надр та землекористування. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4. С. 214–221.

389. Мальцев Г. В. Проблема частного и публичного права. *Социология власти*. 2003. № 3. С. 20–46.

390. Мамай Е. А. Соотношение публичного и частного права. *Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2014. № 4 (28). С. 44–55.

391. Мамаков Н. В. Город : опыт композиционного анализа. Казань, 1990. 191 с.

392. Мамутов В. К. Кодификация: сб. науч. трудов. Київ : Юринком Интер, 2011. 248 с.

393. Мамутов В. К. Совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности. Київ : Наук. думка, 1981. 238 с.

394. Манжосова О. В. Особливості існування правового інституту довірчої власності в законодавстві України. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2014. Вип. 2. С. 145–154.

395. Мартин А. Г. Встановлення меж адміністративно-територіальних утворень: проблеми та напрями їх вирішення. *Землевпорядний вісник*. 2012. № 4. С. 17–23.

396. Мартин А. Г. Регулювання ринку земель в Україні : моногр. Київ : Аграр Медіа Груп, 2011. 262 с.

397. Мартин А. Г., Осипчук С. О., Чумаченко О. М. Природно-сільськогосподарське районування України: монографія. Київ : ЦП «Компринт». 328 с.

398. Марусенко Р. І. Деякі аспекти реалізації принципу використання земель за цільовим призначенням. *Земельне право України : теорія і практика*. 2007. № 1. С. 37–46.

399. Марусенко Р. І. Правові аспекти земельних сервітутів в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12. 00. 06. Київ, 2005. 20 с.

400. Марусенко Р. І. Правові аспекти земельних сервітутів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2005. 206 с.

401. Марусенко Р. І. Стан законодавчого забезпечення та перспективи державної реєстрації прав на земельні ділянки. *Українське комерційне право*. *2010. № 10: Правове регулювання обороту земельних ділянок в Україні*. URL: http://www.amm.org.ua/images/stories/Land_Law_Metarials/UKP_2010_10.pdf (дата звернення: 09.11.2018).

402. Маскаєва И. И. Требования к заключениюадминистративных договоров,разработанные российской правовой наукой. *Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта.* 2011. Вып. 9. С. 111–117.

403. Матвійчук А. В. Контрольні провадження у галузі будівництва: дис. … канд. юрид. наук : 12. 00. 06. Київ, 2010. 211 с.

404. Маттеи У., Суханов Е. А. Основные положения права собственности. Москва : Юристъ, 1999. 384 с.

405. Матузов Н. И., Воротников А. А., Кулапов В. Л. Теория государства и права: курс лекций / под. ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва : Юр. Норма : НИЦ ИНФРА-М, 2017. 640 с.

406. Маштаков К. М. Генезис теорий разграничения публичного и частного права. *Философия права.* 2014. № 2 (63). С. 18–22.

407. Маштаков К. М. Правовая аргументация необходимости обеспечения баланса публичных и частных интересов. *Юридическая техника*. 2013. № 7. Ч. 1. С. 209–212.

408. Медиация: учебник / под ред. А. Карпенко, А. Осиновского. Санкт-Петербург : Редакция журнала «Третейский суд». Москва : Статут, 2016. 470 с.

409. Мейер Д. И. Русское гражданское право. Санкт-Петербург : Книга по требованию, 1864. 789 с.

410. Мелихова А. В. Право застройки по законодательству Эстонской Республики: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2007. 24 с.

411. Мельников Н. Н. Проблемы соотношения и взаимосвязи категоризации земель и зонирования территорий в системе правовых регуляторов земельных отношений. *Труды Института государства и права Российской академии наук.* 2015. № 1. С. 5–26. .

412. Мельничук О. С. Зовнішні джерела міського права: поняття та види. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 9-2. Т. 1. С. 27–29.

413. Мельничук О. С. Міська правова система в Україні: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис… д-ра юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2016. 36 с.

414. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні / Ю. Ф. Дехтяренко, М. Г. Лихогруд, Ю. М. Манцевич, Ю. М. Палеха. Київ : Профі, 2002. 256 с.

415. Методичні рекомендації з розробки проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту, затверджені наказом Держкомзему від 10.07.2008 року № 165. *Землевпорядний вісник*. 2006. № 4. С. 73–75.

416. Миколенко О. І. Поділ національного права на публічне і приватне

право та його теоретичне і практичне значення. *Правова держава*. 2016. № 23. С. 58–64.

417. Мироненко І. В. Зміст та межі здійснення права приватної власності на землю в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12. 00. 06. Київ, 2008. 19 с.

418. Митилино М. И. Право застройки. Опыт цивилистического исследования института. Киев : Тип. насл. Т. Г. Мейнандера, 1914. 323 с.

419. Михайлов С. В. Категория интереса в российском гражданском праве. Москва : Статут, 2002. 205 с.

420. Мірошниченко А. М. Захист права власності на земельну ділянку за допомогою віндикаційного та негаторного позовів через призму специфіки володіння земельною ділянкою. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право»*. 2010. Вип. 156. С. 120–124.

421. Мірошниченко А. М. Земельне право України : навчальний посібник. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. 432 с.

422. Мірошниченко А. М. Земельне право України : підручн. Київ : Алерта, 2013. 512 с.

423. Мірошниченко А. М. Земельне право України: підручник. Київ : Алерта; Центр учбової літератури, 2011. 680 с.

424. Мірошниченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 270 с.

425. Мірошниченко А. М. Напрями вдосконалення чинного законодавства України про приватизацію земель. *Землеустрій і кадастр*. 2007. № 2. С. 49–59.

426. Мірошниченко А. М. Нормування як засіб регулювання земельних відносин : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2004. 19 с.

427. Мірошниченко А. М. Розмежування складових та приналежностей земельної ділянки. *Земельне право України : теорія і практика*. 2007. № 1. С. 25–31.

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

429. Мірошниченко А. М., Попов Ю. Ю., Ріпенко А. І. Земельні діянки: віндикація, реституція, кондикція, визнання прав (співвідношення та деякі проблемні питання). *Часопис Академії адвокатури України*. 2012. № 16. 24 с.

430. Мірошниченко А. Повсюдність місцевого самоврядування – беззаперечний плюс законопроекту. URL: www.golos.com.ua/article/257458. (дата звернення: 12.05.2019).

431. Мірошниченко А., Ріпенко А. Будівлі на чужій землі. Теоретичні перспективи, деякі практичні поради. *Землевпорядний вісник*. 2012. № 2. С. 34–39.

432. Містобудівний кадастр м. Одеси. URL: http://ombk. odessa. ua/kadastr (дата звернення: 12.05.2019).

433. Мозолин В. П. Гражданское право. В 2-х ч. Москва : Юристъ, 2005. Ч. 1. 719 с.

434. *Моргунова Е. Р.* Установление правового режима земель при градостроительном зонировании: автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 2013. 23 с.

435. Мороз Г. В. Конституційно-правова та доктринальна модель публічної власності на природні ресурси. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2016. Вип. 42. С. 119–128.

436. Мороз Г. В. Суть та зміст категорії екологічного інтересу. *Актуальні проблеми політики*. 2009. Вип. 38. С. 201–207.

437. Мороз М. В. Право найму (оренди) нерухомості як речове право на чуже майно. *Форум права*. 2014. № 3. С. 249–253.

438. Навроцкая Л. Г. Теоретические вопросы правового регулирования горных отношений в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 1976. 20 с.

439. Наконечний А. Б. Примусове відчуження земельних ділянок за законодавством України: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2015. 225 с.

440. Настіна О. І. Відновні практики як позасудові механізми вирішення земельних спорів. *Науковий вісник НУБіП України*. 2013. Вип. 182. Ч. 3. С. 89–93.

441. Настіна О. І. Медіація як альтернативний та ефективний спосіб вирішення межових земельних спорів. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 3. С. 129–134.

442. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / за ред. В. М. Кравчука. Київ : Істина, 2007. 632 с.

443. Науково-практичний коментар КУ. URL: http://apelyacia.org.ua/content/naukovo-praktichniy-komentar-konstituciyi-ukrayini-harkiv-2003. (дата звернення: 14.01.2018).

444. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: у 2 т. / за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнєцової, В. В. Луця. Київ : Юрінком Інтер, 2005. Т. 1. 832 с.

445. Некрасова В. Г. Специфіка набуття прав на земельні ділянки під технологічними площадними об'єктами (спорудами) інженерних мереж. *Містобудування та територіальне планування*. Київ : КНУБА, 2008. Вип. 31. С. 242–248.

446. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: учебник для вузов. Москва : Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2015. 560 с.

447. Номенклатура территориальных единиц для целей статистики (фр. *nomenclature des unités territoriales statistiques*, *NUTS*).

448. Носік В. В. Земельні довірчі правовідносини: теорія і практика. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2013. Т. 26 (65). № 1. С. 84–94.

449. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : моногр. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

450. Носік В. В. Проблеми здійснення права власності на землю українського народу : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2007. 34 с.

451. Нудельман В. Генеральна схема – бізнес-паспорт країни. *Український регіональний вісник*. 2003. № 42. С. 102.

452. Нудельман В. Деякі проблемні питання вдосконалення інституційних засад здійснення регіональної політики в Україні. *Проблеми формування*

доброчесного, належного місцевого врядування : *зб. матер. та док*. / за ред. М. О. Пухтинського. Київ : Атіка, 2008. С. 343–350.

453. О дальнейшем развитии кооперативного жилищного строительства: постановление СМ СССР от 19.11.1964 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6166.htm (дата звернення: 14.09.2018).

454. О дальнейшем развитии советской архитектуры и градостроительства : постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 19 сентября 1987 г. № 1058. URL: http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr1868.htm (дата звернення: 16.05.2018).

455. О запрещении сделок с недвижимостью : Декрет СНК РСФСР от 14 декабря 1917 г. URL: http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex17506.htm (дата звернення: 19.12.2018).

456. О мерах по осуществлению планомерного переустройства сел в Украинской ССР: постановление СМ СССР от 19.11.1964. URL: http://www.libussr.ru/ (дата звернення: 14.09.2018).

457. О праве граждан на покупку индивидуальных жилых домов : Указ Президії ВР СРСР від 26.08.1948 р. затверджений Законом СРСР від 14. 05. 1949 р. URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Указ_Президиума_ВС_СССР_от_26.08.1948_о_праве_граждан_на_покупку_и_строительство_индивидуальных_жилых_домов (дата звернення: 14. 01. 2018).

458. О составлении и утверждении проектов планировки и социалистической реконструкции городов и других населенных мест Союза ССР: Постановление ЦИК СССР N 70, СНК СССР N 1219 от 27. 06. 1933. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=16044#0867328 0765536198 (дата звернення: 14. 01. 2018).

459. Об индивидуальном и кооперативном жилищном строительстве: постановление Совета Министров СССР от 1 июня 1962 г. URL: http://www.economics.kiev.ua/ (дата звернення: 14.09.2018).

460. Об индивидуальном строительстве дач: постановление Совета Министров СССР от 30.12.1960 р. URL: http://www.economics.kiev.ua/ (дата звернення: 14.09.2018).

461. Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах : Декрет ВЦИК от 20 августа 1918 г. URL: http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex17323.htm (дата звернення: 19.12.2018).

462. Об упорядочении строительства на селе: постановление Совета Министров СССР от 12.09.1968 р. URL: http://www.economics.kiev.ua/ (дата звернення: 14.09.2018).

463. Об утверждении временных строительных правил и норм для постройки жилых домов в поселках : постановление СТО СССР от 28 июля 1926 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2968.htm (дата звернення: 25.06.2018)

464. Общая теория права / под ред. В. И. Даниленко. Москва : Издательский дом NOTA BENE, 2000. 576 с.

465. Общесоюзные санитарные нормы и правила строительного проектирования промышленных предприятий. ОСТ 900014-39. Москва ; Ленинград : Госстройиздат, 1939. 44 с.

466. Общетеоретическая юриспруденция: учебный курс : учебник / под. ред. Ю. Н. Оборотова. Одеса : Фенікс, 2011. 436 с.

467. Общие начала землепользования и землеустройства : утверждены постановлением ЦИК СССР от 15.12.1928 г. URL: http://www.bestpravo.ru/sssr/gn-instrukcii/r9b.htm (дата звернення: 14.09.2018).

468. Огляд європейської та світової практики наданий за матеріалами інтернет-сайтів : www. www. fig. net та www. unece. org.

469. Одарюк М. П. Правове регулювання процедур у земельному праві: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2019. 20 с.

470. Олюха В. Г. Господарсько-правові засоби оптимізаціїкапітального будівництва у сучасній Україні: автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.04. Одеса, 2015. 36 с.

471. Омельяненко М. В. Види архітектурно-містобудівної діяльності з точки зору нормотворчого процесу. *Містобудування та територіальне планування*. 2005. Вип. 20. С. 236–243.

472. Ордина О. Н. Административный нормативный правовой договор. *Современное право*. 2013. № 11. С. 27–30.

473. Основи римського приватного права: підручник / В. І. Борисова, Л. М. Баранова, М. В. Домашенко та ін. ; за заг. ред. В. І. Борисової та Л. М. Баранової. Харків : Право, 2008. 224 с.

474. Основы земельного законодательства Союза ССР и Союзных республик от 13. 12. 1968 г. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1968. № 51. Ст. 485.

475. Офіційний Інтернет-сайт Київської міської ради. URL: http://kmr.ligazakon.ua (дата звернення: 12.05.2020).

476. Павлов О. І. Сільські території України: історична трансформація парадигми управління : моногр. Одеса : Астропринт, 2006. 360 с.

477. Павлов П. Н. Правовое регулирование зонирования территорий в Российской Федерации. *Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование*. 2004. № 1. URL: http://dpr.ru/journal/journal_13_8.htm (дата звернення: 12.05.2020).

478. Павлова О. В. Правові засади формування екологічної держави за участю громадськості: автореф. дис. .. канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2017. 18 с.

479. Панько Н. А. Висновок експерта та його оцінка. *Форум права*. 2012. № 1. С. 728–733. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (дата звернення: 12.05.2020).

480. Паславська О. Задорожна М. Особливості захисту прав землевласників та землекористувачів при обмеженні (обтяженні) їх прав на земельні ділянки. *Науковий вісник Ужгородського університету : Серія: Право*. 2011. Вип. 17. С. 181–185.

481. Пастушенко П. П. Методологічні та методичні основи економіко-екологічного та правового регулювання міського природокористування: автореф. дис. … канд. екон. наук: 08.08.01. Київ, 2003. 21 с.

482. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України: автореф. дис. … д-ра юрид. наук 12.00.07. Київ, 2015. 37 с.

483. Пашуканис Е. Б. Избранные произведения по общей теории права и государства». Москва : Наука, 1980. 272 с.

484. Пейчев К. П. Правове регулювання відчуження земельних ділянок: монографія. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2007. 124 с.

485. Пересоляк В. Ю. Формування механізму державного управління земельними ресурсами населених пунктів : автореф. дисс. … к. н. держ. управл. : 25.00.02. Львів, 2006. 20 с.

486. Перович Л. Розвиток кадастрової системи України в контексті світового та європейського досвіду. *Землевпорядний вісник*. 2012. № 4. С. 30–31.

487. Перспективи розвитку громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів у Хмільницькому районі. URL: http://pravongo.org/wp-content/uploads/2011/08/zbirka_blagoustriy_Khmilnyk.pdf (дата звернення: 12.05.2020).

488. Першин М. В. Частноправовой интерес: понятие, правообразование, реализация: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Нижний Новгород, 2004. 35 с.

489. Петкова Л., Проскурін В. Муніципальні інвестиції та кредити : навч. посіб. Київ, 2006. 158 с.

490. Петраковська О. С. Основи методології управління земельними ресурсами міст. *Региональные проблемы архитектури и градостроительства*. 2005. № 8. С. 386–391.

491. Петраковська О. С. Проблеми міського землекористування. *Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: «Гірничо-геологічна»*. Вип. 72. 2004. С. 107–112.

492. Петраковська О. С. Розробка та впровадження містобудівної документації в умовах приватної власності на землю. *Региональные проблемы архитектури и градостроительства*. 2005. № 7. С. 76–82.

493. Петров В. В. Экологическое право России. Москва : Изд-во БЕК, 1995. 557 с.

494. Пирожкова И. Г. История строительного законодательства Российской империи. Москва : Канон, 2008. 287 с.

495. Підопригора О. А., Харитонов Є. О. Римське право : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 528 с.

496. Підопригора О. Розмежування і взаємодія публічного і приватного права як методологічна проблема вітчизняного правознавства. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 4. С. 77–87.

497. Підцерковна Х. В. Зарубіжний досвід правового регулювання екологічних засад розвитку урбанізованого простору. *Комунальне господарство міст.* 2013. № 109. С. 280–286.

498. Планування територій на місцевому рівні : Громада, Влада і Бізнес / за ред. М. С. Федорченка, О. В. Янова. Київ : ГО ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2008. 320 с.

499. Платонова Є. О. Особливості правового забезпечення постійного користування земельними ділянками. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки».* 2016. Вип 6. Т. 2. С. 15–19.

500. Платонова Є. О. Правове забезпечення охорони навколишнього середовища міст та інших урбанізованих територій. *Екологічне право України* / за ред. І. І. Каракаша. Одеса : Фенікс, 2012. С. 533-550.

501. Платонова Є. О. Тенденції правового регулювання використання земель на праві постійного користування. *Збірник матеріалів Першого зібрання фахівців споріднених кафедр з обговорення актуальних наукових проблем та методики викладання аграрного, земельного, екологічного та природоресурсного права у вищих навчальних закладах України* (м. Одеса, 9-10 верес. 2016 року) / відп. ред. проф. І. І. Каракаш. Одеса: Юридична література, 2016. С. 184–187.

502. Плешкановська А. М. Методологія комплексної реконструкції міста : дис. … д-ра техн. наук: 05.23.20. Київ, 2013. 400 с.

503. Повітряний кодекс України від 19. 05. 2011 р. № 3393-VI. *Голос України*. 2011. № 110.

504. Погрібний О. О. Окремі питання вирішення земельних спорів. *Проблеми законності*. 2009. Вип. 100. С. 175–187.

505. Погребняк С. К. Поділ права на публічне і приватне (загальнотеоретичні аспекти). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2006. Вип. 12. С. 3–17.

506. Податковий кодекс України від 02. 12. 2010 р. № 2755-VI. *Голос України*. 2010. № 229-230.

507. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. Москва : МГУ им. М. В. Ломоносова, 1998. 353 с.

508. Пономаренко К. Д. Поняття забудови як форми реалізаціїцивільного права на забудову. *Правова позиція.* 2019. № 3 (24). С. 135–139.

509. Поплавська Т. Л. Економіко-правові аспекти містобудівництва та землевпорядкування в сучасних умовах. *Экономика и право*. 2001. № 1. С. 26–34.

510. Попов Ю. Належне регулювання земельних відносин (відносин щодо нерухомості) як потреба розвитку економічних відносин (цивільно-правовий аспект). *Українське комерційне право*. 2010. № 10: Правове регулювання обороту земельних ділянок в Україні. URL: http://www.amm.org.ua/images/stories/Land_Law_Metarials/UKP_2010_10. pdf (дата звернення: 09.11.2018).

511. Порядок вирішення питань розміщення об’єктів містобудування та надання вихідних даних для їх проектування (розділ Правил забудови м. Одеси), затверджений рішенням Одеської міської ради від 07.10.2009. №4709-V. URL: http://www.odessa.ua/ru/acts/council/23915/ (дата звернення: 09.11.2018).

512. Постанова Великої Палати Верховного Суду України від 14.11.2018 року, судова справа №559/827/16-а (К/9901/13630/18), провадження №11-

1054апп18. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/77910951 (дата звернення: 12.05.2020).

513. Постанова Великої Палати Верховного Суду України від 19.06.2018 р., судова справа № 922/864/17. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/75004258 (дата звернення: 12.05.2020).

514. Постанова Верховного Суду від 15 лютого 2018 року у справі № 910/5702/17. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/72335333 (дата звернення: 20.12.2019)

515. Постанова Верховного Суду України Верховного Суду України від 24 червня 2015 р., судова справа № 6-318цс15. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2. nsf/link1/VS150509.html (дата звернення: 14.01.2018).

516. Постанова Верховного Суду України Верховного Суду України від 28 січня 2015 р., судова справа № 6-225цс14. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2. nsf/link1/VS150088.html (дата звернення: 14.01.2018).

517. Постанова Верховного Суду України від 02.12.2014, судова справа №21-274а14. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_vsu_vid_02_12_2014_roku_u_spravi_21_274a14/ (дата звернення: 12.05.2020).

518. Постанова Верховного Суду України від 05. 07. 2017 р., судова справа №127/3494/14-ц. URL: http://search. ligazakon. ua/l_doc2. nsf/link1/VS170607. html (дата звернення: 09.11.2018).

519. Постанова Верховного Суду України від 10.10.2018 р., судова справа №520/17520/14-ц. URL: https://protocol.ua/ru/postanova_ktss_vp_vid_10_10_2018_roku_u_spravi_520_17520_14_ts/ (дата звернення: 12.05.2020).

520. Постанова Верховного Суду України від 11. 11. 2014 р., судова справа № 21-493а14. URL: http://search. ligazakon. ua/l_doc2. nsf/link1/VS140788. html (дата звернення: 09.11.2018).

521. Постанова Верховного Суду України від 12.06.2018, судова справа № 922/3204/17. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/74809485) (дата звернення: 12.05.2020).

522. Постанова Верховного Суду України від 13 червня 2018 року, судова справа № 583/2715/16-ц, провадження No 14-174цс18. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/74838825 (дата звернення: 12.05.2020)

523. Постанова Верховного Суду України від 13. 03. 2018, судова справа № 348/992/16-ц, провадження № 14-5цс18. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2. nsf/link1/VS180571.html (дата звернення: 09.11.2018).

524. Постанова Верховного Суду України від 16 травня 2018 року, справа No 147/286/17, провадження No 11-418апп18 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/74263071 (дата звернення: 12.05.2020)

525. Постанова Верховного Суду України від 16. 12. 2015 р., судова справа №6-2510ц15. URL: https://protocol. ua/ua/postanova_vsu_vid_16_12_2015_roku_u_spravi_6_2510ts15/ (дата звернення: 09. 11. 2018).

526. Постанова Верховного Суду України від 18 лютого 2015 р., судова справа № 6-244цс14. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS150073. html (дата звернення: 14.01.2018).

527. Постанова Верховного Суду України від 18.02.2015, судова справа № 6-244цс14. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_vsu_vid_18_02_2015_roku_u_spravi_6_244tss14/ (дата звернення: 12.05.2020).

528. Постанова Верховного Суду України від 20 березня 2018 р., судова справа № 461/2579/17, адміністративне провадження № К/9901/627/18. URL: https://taxlink.ua/ua/court/postanova-verhovnogo-sudu-vid-20032018-u-spravi-461257917/#&(дата звернення: 09.11.2018).

529. Постанова Верховного Суду України від 21 листопада 2011 р., судова справа № 21-2а11. URL:

http://www.vaas.gov.ua/files/jurisprudence/vsu/6/6_2/6_2_1/21-2a11.doc (дата звернення: 17.06.2019)

530. Постанова Верховного Суду України від 21.03.2018, судова справа №910/5963/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72972400 (дата звернення: 12.05.2020)

531. Постанова Верховного Суду України від 22.03.2018, судова справа № 910/13129/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72972455 (дата звернення: 12.05.2020).

532. Постанова Верховного Суду України від 24.06.2015, судова справа № 6-318цс15. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_vsu_vid_24_06_2015_roku_u_spravi_6_318tss15/ (дата звернення: 12.05.2020).

533. Постанова Верховного Суду України від 28.02.2015, судова справа № 6-225цс14. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_vsu_vid_28_01_2015_roku_u_spravi_6_225tss14/ (дата звернення: 12.05.2020).

534. Постанова Верховного Суду України від 30. 01. 2018 у справі № 461/10630/15-а.

535. Постанова Вищого Господарського суду від 26. 04. 2011, судова справа № 40/426. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/15109340 (дата звернення: 09.11.2018).

536. Постанова Вищого Господарського суду України від 01.11.2011, судова справа № 13/75. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/18917242 (дата звернення: 09.11.2018).

537. Постанова Вищого Господарського суду України від 03.03.2017 р., судова справа №910/10646/16. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SD170028.html (дата звернення: 09.11.2018).

538. Постанова Вищого Господарського суду України від 14.09.2011, судова справа № 38/443. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/18212189 (дата звернення: 09.11.2018).

539. Постанова Вищого Господарського суду України від 19.07.2011, судова справа № 35/501(40/426). URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/17143744 (дата звернення: 09.11.2018).

540. Постатейный комментарий к Конституции РФ / под общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. Москва: Фонд «Правовая культура», 1996. URL: http://www.vuzlib.net/beta3/html/1/17949/ (дата звернення: 09.11.2018).

541. Потреба. *Словник української мови*. URL: http://sum. in. ua/s/potreba (дата звернення: 15. 01. 2018).

542. Поцілуйко Ю. Проблеми та перспективи поліпшення інвестиційного клімату в будівельній галузі. *Юрист і закон*: електрон. вид. URL: http://uz. ligazakon. ua/ua/magazine_article/EA011135 (дата звернення: 14. 01. 2018).

543. Правдюк В. М. Поділ земель України за цільовим призначенням за законодавством України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2011. 242 с.

544. Право собственности на землю и право землепользования в Украине / под ред. И. И. Каракаша. Киев : Истина, 2004. 216 с.

545. Правові основи майнових і земельних відносин : навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. Київ : Магістр XXI сторіччя, 2006. 384 с.

546. Правовой режим земель в СССР / Л. П. Фомина, Б. Д. Клюкин, Н. И. Краснов и др. ; отв. ред. Г. А. Аксененок и др. Москва : Наука, 1984. 384 с.

547. Природноресурсовое право и охрана окружающей природной среды: учебник / Под ред. В. В. Петрова. Москва : Юр. Лит., 1988. 511 с.

548. Про автомобільний транспорт: ЗУ від 05. 04. 2001 № 2344-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 22. Ст. 105.

549. Про благоустрій населених пунктів : ЗУ від 06.09.2005 № 2807-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/. (дата звернення: 12.05.2020).

550. Про визнання такими, що втратили чинність, рішень Уряду України у зв’язку з прийняттям ЗУ «Про основи містобудування»: постанова

Кабінету Міністрів України від 11.03.1993 р. № 177. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/177-93-п (дата звернення: 19.09.2018).

551. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: ЗУ від 17.11.2009 № 1559-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17 (дата звернення: 19.09.2018).

552. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : ЗУ № 2147-VIII від 03.10.2017. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2147-19/ (дата звернення: 25.03.2018).

553. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності від 06.09.2012 № 5245-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5245-17 (дата звернення: 12.05.2020).

554. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні: ЗУ від 20.09.2019 року. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 46. Ст. 299.

555. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів від 21.06.2012 № 5003-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5003-17 (дата звернення: 19.09.2018).

556. Про Всеукраїнський перепис населення : ЗУ від 19.10.2000 р. № 2058-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 51-52. Ст. 446.

557. Про Державний земельний кадастр : Закон від 07.07.2011 р. № 3613-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 60. Ст. 2405.

558. Про Державний кордон: ЗУ від 04.11.1991 № 1777-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12 (дата звернення: 19.09.2018).

559. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: ЗУ від 01.07.2004 № 1952-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15 (дата звернення: 19.09.2018).

560. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин: постанова Пленуму ВГСУ від 17.05.2011 № 6. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006600-11 (дата звернення: 12.05.2020).

561. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ: постанова пленуму ВССУ від 01.03.2013 № 3. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13 (дата звернення: 09.11.2018).

562. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19 (дата звернення: 12.05.2020).

563. Про затвердження Вимог до структури, змісту та формату оформлення результатів робіт із землеустрою в електронному вигляді (обмінного файлу) : наказ Держкомзему України від 02.11.2009 р. № 573. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0157-10 (дата звернення: 14.01.2018).

564. Про затвердження Єдиного класифікатора житлових будинків залежно від якості житла та наявного інженерного обладнання : Наказ Державного комітету житлового будівництва, архітектури та житлової політики України від 30.09.1998 року № 215. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v0215241-98 (дата звернення: 19.09.2018).

565. Про затвердження Інструкції з ведення погосподарського обліку в сільських, селищних та міських радах від 05.01.2011р. за № 9/18747. *Офіційний вісник України*. 2011. № 3. Ст. 193.

566. Про затвердження Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками від 18.05.2010 № 376. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0391-10 (дата звернення: 22.11.2018).

567. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : наказ Міністерства юстиції України від 08.10.98 № 53/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98 (дата звернення: 12.05.2020).

568. Про затвердження інструментарію щодо складання квартальних списків житлових будинків і списків сільських населених пунктів для проведення пробного перепису населення 2010 року: Наказ Держкомстату від 20.10.2010 р. № 346. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0346202-10 (дата звернення: 19.09.2018).

569. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель : наказ Держкомзему від 23.07.2010 р. № 548. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10 (дата звернення: 24.06.2018).

570. Про затвердження Національного стандарту № 2 «Оцінка нерухомого майна»: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004р. №1442. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1442-2004-п (дата звернення: 19.09.2018).

571. Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів: наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства від 16 січня 2007 року № 7. *Офіційний вісник України*. 2007. № 19. Стор. 39.

572. Про затвердження Положення про Колегію з розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції: наказ Міністерства юстиції України від 09.01.2020 № 71/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0024-20 (дата звернення: 12.05.2020).

573. Про затвердження Положення про Центральну експертно-кваліфікаційну комісію при Міністерстві юстиції України та атестацію судових експертів : наказ Міністерства юстиції України від 03.03.2015 № 301/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0249-15 (дата звернення: 12.05.2020).

574. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 17.10.2012 року № 1051. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF. (дата звернення: 12.05.2020).

575. Про затвердження Порядку видалення дерев, кущів, газонів і квітників у населених пунктах : постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2006 р.

№ 1045. URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1045-2006-п (дата звернення: 15.01.2018).

576. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 555. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 99.

577. Про затвердження Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності : Наказ Мінрегіону від 21.10.2011 р. № 244. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1330-11 (дата звернення: 14.01.2018).

578. Про затвердження Порядку складення плану земельного-господарського устрою території населеного пункту: постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 р. № 79. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-2008-п (дата звернення: 15.01.2018).

579. Про затвердження Програми створення служби містобудівного кадастру у складі управління архітектури та містобудування Одеської міської ради на 2013-2016 роки : рішення Одеської міської ради №3320-VI від 16.04.2013 р. URL: https://omr.gov.ua/ru/acts/council/49936/ (дата звернення: 14.01.2018).

580. Про затвердження Типового договору щодо пайової участі в утриманні об'єкта благоустрою: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 12.11.2013 року № 537. *Офіційний вісник України*. 2013. № 98. Стор. 127. Ст. 3618.

581. Про заходи з поліпшення проектної справи для житлово-цивільного і сільського будівництва в Українській РСР : Постанова РМ УРСР від 25.10.1963 р. № 1103.

582. Про заходи з поліпшення справи планування і забудови населених пунктів УРСР : Постанова ЦК КП України і РМ УРСР від 04.12.1958 р.

583. Про заходи по запобіганню аваріям при будівництві споруд, що виникають внаслідок порушення встановленого порядку проектування,

фінансування та організації капітального будівництва : Постанова РМ УРСР від 20.04.1965р. № 384.

584. Про заходи по поліпшенню планіровки та забудови міст і селищ Української РСР :Постанова ЦК КПУ і РМ УРСР від 6 лютого1968 р. №64.

585. Про земельні розпорядки в смузі міст і містечок: постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 23 жовтня 1925 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP250003.html (дата звернення: 25.06.2018).

586. Про землеустрій : ЗУ від 22.05.2003 № 858-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15 (дата звернення: 16.05.2018).

587. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду: *ЗУ*від 22.12.2006 року. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 10. Ст. 88.

588. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів: постанова Верховної Ради від 24.12.1999 № 1359-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1359-14 (дата звернення: 16.05.2018).

589. Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг: ЗУ від 14. 12. 1999 № 1286-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-147 (дата звернення: 16. 05. 2018).

590. Про концесію: ЗУ від 03.10.2019 року. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 48. Ст. 325.

591. Про містобудівний кадастр: постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 559. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/559-2011-п. (дата звернення: 14.01.2018).

592. Про надання виконкомам обласних, Київської і Севастопольської міських Рад депутатів трудящих дозволу виконувати проектно-розвідувальні роботи для об’єктів,що будуються понад план капітальних вкладень і для колгоспів :Постанова РМ УРСР від 17. 03. 1958р. № 252.

593. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.213 № 8. URL:

http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/plenum_2013_05_20_n8/ (дата звернення: 09.11.2018).

594. Про оренду землі: ЗУ від 06.10.1998 № 161-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14 (дата звернення: 16.05.2018).

595. Про основи містобудування : ЗУ від 16. 11. 1992 р. № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.

596. Про охорону земель : ЗУ від 19 червня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.

597. Про планування і забудову територій : ЗУ від 20.04.2000 № 1699-III (вратив чинність). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-14**.** (дата звернення: 16. 05. 2018).

598. Про Положення про порядок затвердження і здійснення схем районної планіровки : постанова РМ УРСР від 9 серпня 1968 р. № 400.

599. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР:Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10 (дата звернення: 15.10.2018).

600. Про практику застосування судами законодавства під час розгляду цивільних справ про захист права власності та інших речових прав: лист ВССУ від 28.01.2013 № 24-150/0/4-13. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2. nsf/link1/VRR00095. html(дата звернення: 09.11.2018).

601. Про прийняття за основу проекту Містобудівного кодексу України (реєстр. № 6400) : постанова Верховної Ради України від 30.06.2010 № 2376-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2376-17#Text (дата звернення: 14.01.2018).

602. Про проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи нормативно-правового забезпечення будівництва в Україні» від 30.11.2006 № 228. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr228667-06 (дата звернення: 15.05.2018).

603. Про регулювання містобудівної діяльності: ЗУ від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17. (дата звернення: 14.01.2018).

604. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність: ЗУ від 17.06.2004 № 1807-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1807-15. (дата звернення: 14.01.2018).

605. Про співробітництво територіальних громад**:** ЗУ від 17.06.2014 року. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 34.Ст.1167.

606. Про стратегічну екологічну оцінку: ЗУ від 20.03.2018 року. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 16. Ст. 138.

607. Про судову експертизу : ЗУ від 25. 02. 1994 № 4038-XII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4038-12/ (дата звернення: 25.03.2018).

608. Про судоустрій і статус суддів : ЗУ від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19 (дата звернення: 12.05.2020).

609. Проблеми розвитку аграрного та земельного права України: монографія / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, В. М. Єрмоленко [та ін.]; за заг. ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинича. Київ : Ред. журн. «Право України»; Харків : Право, 2013. 372 с.

610. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. Москва : Норма, 2004. 832 с.

611. Проект Закону «Про зонування земель» від 19. 03. 2009 № 4238. URL: http://search. ligazakon. ua/l_doc2. nsf/link1/JF39Q00A. html (дата звернення: 16. 05. 2018).

612. Проект ЗУ «Про місто Київ – самоврядну територію, столицю України». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF1X300I.html. (дата звернення: 14.01.2018).

613. Проект Містобудівного кодексу України від 18.05.2010 № 6400. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF4XS00A.html (дата звернення: 14.01.2018).

614. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной терминологии. Москва : Юрид. лит., 1991.172 с.

615. Противень С. Примирення сторін vs вирішення справи. Нова роль суду у вирішенні конфліктів. Юрист&Закон. № 03, 25 січня 2018. URL: https://sk.

ua/wpcontent/uploads/sk_files/primirennya_storin_vs_virishennya_spravi. pdf (дата звернення: 14. 01. 2019).

616. Пряхін Є. В. Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2007. 221 с.

617. Пшеничнов М. А. Гармонизация российского законодательства (теория, практика, техника): автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01. Нижний Новгород, 2011. 58 с.

618. Райхер В. К. Абсолютные и относительные права (к проблеме деления хозяйственных прав) : сокращенное изложение доклада расширен. засед. Хоз.-Прав. Секции Научно-Исслед. Группы Эк. Фак. ЛПИ 24/1 и 2/11. 1928 г. URL: http://civillex. net/book/raiher_Abs_otnos_prava. pdf. (дата звернення: 14.01.2018).

619. Рамазанова К. К. Современные концептуальные подходы к регламентации права застройки в российском законодательстве. *Вестник экономической безопасности. Юридические науки.* 2016. № 6. С. 115–118.

620. Рахнянська Т. О. Правовий режим земель капітального будівництва (еколого-правові засади) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 06 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2015. 18 с.

621. Регулювання використання і забудови територій населених пунктів (зонінг) : довідник / Гусаков В., Валетта У., Нудмельман В., Вашкулат О. Київ, 1996. 85 с.

622. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/ (дата звернення: 04.02.2020 року)

623. Резник Ж. Я. Публичный земельный сервитут по российскому гражданскому праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 03. Казань, 2007. 18 с.

624. Речицький В. Прості цінності конституціоналізму. URL: https://krytyka. com/ua/articles/prosti-tsinnosti-konstytutsionalizmu (дата звернення: 14.01.2018).

625. Решетников В. И. Земельное право России: курс лекций. Москва : Изд-во «Щит-М», 2003. 297 с.

626. Рибак К. О. Містобудівна діяльність як об’єкт адміністративно-правового регулювання : монографія / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ : Гельветика, 2018. 250 с.

627. Рибак К. О. Щодо правової природи містобудівного права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2017. Вип. 25. С. 52-54.

628. Ринок нерухомості : навч. посіб. / В. І. Павлов, А. М. Асаул, І. І. Пилипенко та ін. Київ : Кондор, 2006. 336 с.

629. Ріпенко А. І. Перспективи запровадження тривимірного земельного кадастру в Україні : складнощі міжгалузевого правового регулювання. *Землевпорядний вісник*. 2010. № 8. URL: https://www.academia.edu/10437865/3-D_CADASTRE (дата звернення: 14.01.2018).

630. Ріпенко А. І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою : дис. . . . канд. юрид. наук : 12. 00. 06 / Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2010. 230 с.

631. Ріпенко А. І. Тривимірний земельний кадастр: проблеми міжгалузевого правового регулювання та перспективи запровадження в Україні. *Землевпорядний вісник.* 2010. № 8. С. 14–21.

632. Ріпенко А. І., Пащенко О. М. Земельне право України : загальна частина. Одеса: Видавництво ТОВ «Удача», 2013. 80 с.

633. Ріпенко А. Правові аспекти використання земельних ділянок та іншої нерухомості у тривимірному просторі. URL: http://www.academia.edu/9335024/Правові_проблеми_тривимірного_3d_кадастру_в_Україні (дата звернення: 12.05.2020).

634. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності КУ (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними

ділянками) від 22.09.2005 № 5-рп/2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05. (дата звернення: 14.01.2018).

635. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 КУ, пунктів "а", "б", "в", "г" статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 01.04.2010 № 10-рп/2010 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10. (дата звернення: 14.01.2018).

636. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності КУ (конституційності) пункту 4 розділу VII "Прикінцеві положення" ЗУ "Про Державний бюджет України на 2011 рік" від 26.12.2011 № 20-рп/2011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11. (дата звернення: 14.01.2018).

637. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 5 червня 2018 р., судова справа № 448/1666/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74640437 (дата звернення: 12.05.2020).

638. Рішення Тростянецького районного суду Вінницької області від 4 травня 2018 р., справа № 147/72/17, провадження № 2-а/147/2/18. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73957089 (дата звернення: 12.05.2020).

639. Рішення Чернівецької міської ради «Про затвердження Положення про порядок будівництва та встановлення гаражів на території міста Чернівці» від 27. 11. 2003р. № 180.

640. Романова О. А. Субъекты и объектыградостроительных правоотношений. *Актуальные проблемы российского права.* 2019. № 12. С. 53–61.

641. Романюк М. З. Правовий режим земель оборони України: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2013. 20 с.

642. Рудоквас А. Д. Приобретательная давность и давностное владение : автореф. дисс. … д-ра юрид. наук : 12.00.03. Санкт-Петербург, 2011. 43 с.

643. Руссо Д., Возей Ж. Благоустрій міста / пер. з фр. О. Жупанський, С. Синиця. Київ : Основи, 1996. 107 с.

644. Саватье Р. Теория обязательств / Р. Саватье. Москва : Прогресс, 1972. 442 с.

645. Савельев В. Владение solo animo в римском классическом праве. URL: http://www.dirittoestoria.it/iusantiquum/articles/N5Saveliev.htm. (дата звернення: 14.01.2018).

646. Савин А. А. Административный договор: понятие, признаки,особенности. *Синергия наук*. 2019. № 35. С. 428–435.

647. Савиньи Ф. К. Обязательственное право. пер. с нем. Москва, 1876. XXXVI, 2, 600, II с.

648. Савченко А. С. Поняття та ознаки об’єкта незавершеного будівництва. *Актуальні питання цивільного та господарського права*. 2010. № 4. URL: http://www.journal.yurpayintel.com.ua/380/print. (дата звернення: 11.05.2020).

649. Савченко С. В. Співвідношення приватних і публічнихінтересів: досвід України. *Форум права.* 2013. № 3. С. 520–528.

650. Савчин М. В. Конституціоналізм та природа Конституції: монографія. Ужгород: Поліфцентр «Ліра». 2009. 372 с.

651. Самойленко Є. А. Зонування в межах населених пунктів за земельних та містобудівним законодавством України: питання формування єдиного понятійного апарату. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2011. № 1(4). С. 124–127.

652. Самусенко Л. А. Правовые проблемы определения понятия «недра». *Тези міжнародної наукової конференції [«Сьомі осінні юридичні читання»]. (Хмельницький, 28—29 листопада 2008 року)* / Міністерство освіти і науи України, Хмельницький університет управління та права. Хмельницький : Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2008. С. 260–262.

653. Сборник документов по земельному законодательству СССР и РСФСР. 1917-1954. Москва : Госиздат юридической литературы, 1954. 720 с.

654. Свааб Д. Ми – це наш мозок. Харків : Клуб сімейного дозвілля, 2018. 496 с.

655. Свод законов Израиля. URL: https://worldconstitutions.ru/?p=44&attempt=1 (дата звернення: 15.05.2018).

656. Святолуцька О. С. Правові аспекти використання земельних ділянок для індивідуальної забудови. *Науковий вісник НУБіП України. Серія «Право».* 2015. Вип. 218. С. 151–155.

657. Селіванов В. Приватно-правові засади розвитку вітчизняної юридичної науки. *Право України*. 2001. № 3. С. 21–32.

658. Семичева А. С. Публично-правовой договорв муниципальном праве: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2011. 23 с.

659. Семчик В. І. Ще раз про право власності на землю. *Голос України.* 2002. № 129. С. 4.

660. Семчик В. І., Кулинич П. Ф., Шульга М. В. Земельне право України : академічний курс. Київ : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. 600 с.

661. Сенюта Л. Б. Система земельного права України як галузі права: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2019. 16 с.

662. Сидор В. Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку : монографія. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2011. 312 с.

663. Сидор В. Д. Правовий режим земель в земельному законодавстві України. *Адвокат*. 2010. № 8 (119). С. 27–31.

664. Сидор В. Д. Теоретичні проблеми розвитку земельного законодавства України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2012. 36 с.

665. Сидоренко В. Н. Земельный кадастр: зарубежный опыт ведения. *Экологическое право*. 2003. № 4. С. 41.

666. Сидорова Е. Л. Баланс публичных и частных интересов при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд. *Журнал российского права*. 2010. № 4. С. 140–147.

667. Сидорчук В. К. Строительное право Республики Беларусь. URL: http://law.1bel.org/repub2008/sub36/text36625.html (дата звернення: 05.01.2020).

668. Ситник Т. М. Правовий режим земель, зайнятих зеленими насадженнями населених пунктів: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ: 2017. 234 с.

669. Ситнік Т. М. Поняття правового режиму земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах. *Науковий вісник НУБіП України*. 2015. Вип. 213. Ч. 1. С. 108–115.

670. Сібільов М. М. Роль КУ у формуванні системи права та кодифікації законодавства. *Теоретичні та практичні питання реалізації КУ: проблеми, досвід, перспективи* : матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 червня 1997 р.). Київ-Харків : Право, 1998. С. 154–156.

671. Сімакова-Єфремян Е. Б. Комплексні судово-експертні дослідження: теорія та практика : монографія. Харків : Право, 2016. 456 с.

672. Сіпсак Ч. Права на майно, публічні реєстри та ризик втрати у системі реєстрації нерухомості у Сполучених Штатах Америки. *Українське комерційне право : науково-практичний журнал*. № 14 : Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Київ, 2015. С. 88–110.

673. Сіряченко І. І. Правове регулювання цільового використання земель в межах населених пунктів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2013. 20 с.

674. Сіряченко І. І. Проблеми правового регулювання використання земель населених пунктів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2008. № 1. С. 112–114.

675. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Харків: Консум, 2001. 656 с.

676. Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2004. 210 с.

677. Скловский К. И. Собственность в гражданском праве. Москва : Статут, 2010. 836 с.

678. Скрябин С. Вещь как объект гражданских прав: некоторые теоретические проблемы. *Юрист*. 2004. № 6. URL: http://www.zakon.kz/magazine/archive/2004_06_4.asp. (дата звернення: 14.01.2018).

679. Сліпченко С. Право власності на об'єкти незавершеного будівництва. *Українське комерційне право*. 2009. № 9. С. 51–58.

680. Смоляр И. М. Терминологический словарь по градостроительству. Москва : РОХОС, 2004. 160 с.

681. СН 41-58. Правила и нормы планировки и застройки городов, утв. Госстроем СССР 01. 12. 1958 р. [Чинний з 1959-02-01] Вид. офіц. Москва, 1959. 183 с.

682. Солодовниченко Т. А. Критерии разграничения права на частное и публичное. *Вестник Омского университета. Серия «Право».* 2015. № 2 (43). С. 42–46.

683. Солодовниченко Т. А. Критическая оценка теории конвергенции частного и публичного права. *Вестник Омского университета. Серия «Право».* 2018. № 2. С. 37–39.

684. Соломатин В. В. Некоторые аспекты, связанные с понятием земельных споров и органами, осуществляющими разрешение эти споров. *Современные научные исследования: теория, методология, практика.* 2011. Вып. 1. С. 306–311.

685. Сосніна Г. В. Правове регулювання сервітутів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2015. 20 с.

686. Сосніна Г. В. Правове регулювання сервітутів в Україні:. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2015. 222 с.

687. Спасибо-Фатєєва І. Форми права власності. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 3. С. 145–154.

688. Спори за участі земельних комісій. URL: https://ldn.org.ua/consultations/spory-za-uchasti-zemelnyh-komisij/ (дата звернення: 11.05.2020).

689. Старилов Ю. Н. Новые подходы к понмианию сущности и системы современного административного права. *Административное право Российской Федерации. Вопросы предмета и системы административного права (по материалам конференции)* / под. общ. ред. Н. Г. Селищевой. Великий Новгород, 1999. С. 19–24.

690. Старостенко Д. М. Правове регулювання межування земель в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2009. 18 с.

691. Статут цивільного будівництва від 23 лютого 1928 р. *Збірник узаконень та розпоряджень РСУ Украаїни*. 1928. № 2. Арт. 20.

692. Степаненко А., Манцевич Ю. Проблеми регулювання розвитку територій засобами містобудування в нових соціально-економічних умовах. *Регіональнаекономіка*. 2002. № 4. С. 99–107.

693. Степанов С. А. Недвижимое имущество в гражданском праве. Москва : Статут, 2004. 223 с.

694. Стефанюк В. С. Адміністративний договір: неохідність впровадження. URL: https://www.viaduk.com (дата звернення: 14.01.2018).

695. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : моногр. Харків : Консум, 2003. 464 с.

696. Стецюк Л. Л. Самозахист як форма захисту цивільних прав / Л. Л. Стецюк // Університетські наукові записки. 2008. № 3.С. 151–158.

697. Стрибко Т. І. Нормативно-правовий договір та договірнийпроцес у суверенній Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2016. 24 с.

698. Ступень М. Г. Використання земель населених пунктів. Львів : Держ. агроун-т, 2000. 359 с.

699. Ступень М. Г. Теоретичні основи організації використання і охорони земель населених пунктів в умовах реформування земельних відносин : автореф. дис. … д-ра екон. наук : 08. 10. 01. Київ, 2003. 36 с.

700. Субтельний О. Україна : історія. Київ: Либідь, 1994. 736 с.

701. Суханов Е. А. Вещные права в новом Земельном кодексе России. *Экологическое право*. 2003. № 1. С. 50–53.

702. Тарасова А. Е. Система и принципы построения частных и частно-публичных отраслей права (концептуальные положения). *Северо-кавказский юридический вестник*. 2010. № 4. С. 35–40.

703. Тендер на інвентаризацію земель міської ради. *Форум землевпорядників України*. URL: http://zemres.com/forum/viewtopic.php?t=3977 (дата звернення: 14.01.2018).

704. Теоретичні засади зонування земель в Україні : моногр. / О. С. Дорош, Н. В. Ісаченко, А. Г. Мартин, С. О. Осипчук, Г. К. Лоїк. Київ : МВК «Медінформ», 2011. 183 с.

705. Теоретичні основи державного земельного кадастру : навч. посіб. / М. Г. Ступень, Р. Й. Гулько, О. Я. Микула та ін. ; за заг. ред. М. Г. Ступеня. Львів : Новий світ-2000, 2006. 336 с.

706. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

707. Терлецька Л. М. Розгляд земельних спорів органами виконавчої влади та судами. *Актуальні проблеми держави і права.* 2009. Вип. 46. С. 287–292

708. Тихомиров Ю. А. Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство. *Интерес в публичном и частном праве*. Москва, 2002. С. 4–11.

709. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва, 1998. 798 с.

710. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Москва : НОРМА, 1995. 680 с.

711. Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов. *Журнал российского права*. 2001. № 5. С. 3–12.

712. Толкаченко О. В. Деякі аспекти правового статусу зелених насаджень у містах. *Вісник Одеського національного університету.* 2009. Т. 14. Вип. 1. С. 96–103.

713. Томилов А. Ю., Томилова В. А. Отрицательные сервитуты в законодательстве зарубежных стран. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2015. № 17. С. 131–136.

714. Тоточенко Д. А. Понятие и классификация споров о правах на земельный участок. *Научный вестник Омской академии МВД России*. 2015. № 4. С. 63–68.

715. Точность» в кадастре. *Форум землевпорядників України*. URL: http://zemres.com/forum/viewtopic.php?t=5750&start=25 (дата звернення: 14.01.2018).

716. Третина об'єднаних територіальних громад уже отримала сільгоспземлі URL: https://decentralization.gov.ua/news/8965 (дата звернення: 25.06.2018).

717. Третяк А. М. Зонирование – база перераспределения и более эффективного использования земель. *Геопрофиль*. 2009. № 5(8). С. 4–7.

718. Третяк А. М. Теоретичні основи землеустрою. Київ : ІЗУ УААН, 2002. 152 с.

719. Третяк А. М., Другак В. М., Третяк Р. А. Формування меж адміністративно-територіальних утворень: навч. -метод. посіб. Київ : ТОВ ЦРЗУ, 2004. 85 с.

720. Третяк А., Другак В., Дорош О. Концептуальні основи зонування земель. *Землевпорядний вісник*. 2008. № 4. С. 40–41.

721. Трутнев Э. К. Правовое зонирование города Хабаровска. Установление прав использования недвижимости посредством местного нормативного акта – «Правил застройки и землепользования». Москва : Фонд «Институт экономики города», 2000. 158 с.

722. Турубинер А. М. Содержание права государственной собственности на землю в СССР. Москва : Московский ордена Ленина и ордена Трудового красного знамени государственный универститет им. М. В. Ломоносова, 1956. 92с.

723. Угода між Урядом України та Союзним Урядом Союзної Республіки Югославія про взаємне сприяння та захист інвестицій від 9 січня 2001 року, ратифікована ЗУ від 5 липня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 44. Ст. 221.

724. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Ємен про сприяння та взаємний захист інвестицій від 19 лютого 2001 року, ратифікована ЗУ від 7 лютого 2002 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 26. Ст. 177.

725. Уемов А. И. Вещи, свойства и отношения. Москва : АН СССР, 1963. 186 с.

726. Українське комерційне право. 2010. № 10: Правове регулювання обороту земельних ділянок в Україні. URL: http://nbuviap.gov.ua/images/justice/Ukp/2010_10.pdf (дата звернення: 09.11.2018).

727. Управління земельними ресурсами : підручник / за ред. В. В. Горлачука. Львів : Магнолія плюс, 2006. 443 с.

728. Уркевич В. Про правове регулювання користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб URL: http://www.yurradnik.com.ua/stride/ur/?m=authors&aut=736&art=714. (дата звернення: 10.05.2019).

729. Устав строительный. Издание 1900 года. URL: http://fire-consult.ru/wp-content/catalog-files/ustav-stroitelnyj.pdf (дата звернення: 09.11.2018).

730. Устюкова В. В. Еще раз о соотношении земельного и гражданского права (по материалам судебной практики). *Государство и право*. 2006. № 3. С. 29–36.

731. Ухвала Верховного Суду України від 30.01.2018, судова справа № 461/10630/15-а. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/71911904. (дата звернення: 09.11.2018).

732. Ущаповська О. І. Планування в земельному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2019. 20 с.

733. Федорова Ю. Н. Разрешение земельных споров по законодательству Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Саратов, 2004. 30 с.

734. Федорович В. Судовий захист прав громадян на приватизацію земельної ділянки. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2013. Випуск 58. С. 274–280.

735. Федорченко М. Законодавство України про просторове планування та його практична реалізація: доповідь для семінару з питань регіонального планування територій та їхнього використання в Німеччині і в Україні (17 вересня 2008 р.). Київ : ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні, 2008. 21 с.

736. Федорченко М. Шляхи підвищення ефективності управління земельними ресурсами міст України. Київ : ІРЦ «Реформування земельних відносин». Київ, 2005. 335 с.

737. Федчишин Д. В. До питання про процедури альтернативного вирішення земельних спорів в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юрид. науки».* 2019. № 1. С. 46–49.

738. Федчишин Д. В. Медіація як альтернативний спосіб захисту прав на землю. *Публічне право*. 2018. № 3. С. 211–218.

739. Федчишин Д. В. Правові засади використання земель громадської забудови : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 06 / Нац. юрид. ун- т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 20 с.

740. Федчишин Д. В. Практика медіації за законодавством зарубіжних країн як спосіб захисту прав на землю. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. *Серія «Право».* 2018. Вип. 51. Т. 1. С. 170–173.

741. Фільваров Г. Й., Плешкановська А. М. Основні методичні напрямки розроблення нового генерального плану міста Києва. *Містобудування та територіальне планування*. 2009. №32. С. 448–456.

742. Філюк П. Т. Юридичне забезпечення захисту земельних прав громадян: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2010. 19 с.

743. Фомин І. О. Основи теорії містобудування : підручник. Київ : Наукова думка, 1997. 192 с.

744. Фукуяма Ф. Конец истории и Последний человек. Москва : ООО «Издательство АСТ: ЗАО НПП «Ермак», 2004. 588 с.

745. Халабуденко О. А. Метаморфози концепту права власності на землю вконтексті політик просторового планування(методологічний аспект**).** *Будівельне*

право: проблеми теорії і практики: матер. Третьої наук.-практ. конф. (м. Київ, 4 груд. 2019 р.). Київ-Тернопіль : «Бескиди», 2019. В 2-х ч. Ч. 1. С. 62–66.

746. Халимовский Ю. А. Правовой режим земельных участков при многоквартирных жилых домах : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03. Санкт-Петербург, 2007. 27 с.

747. Халиулин В. Е. Согласование интересов субъектов права как предпосылка формирования гражданского общества в Российской Федерации: автореф. дис. … канд.юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2009. 26 с.

748. Харитонов Е. О., Саниахметова Н. А. Гражданское право : учебн. пособ. Київ : А.С.К., 2001. 832 с.

749. Харитонов Є. О. Приватне право у Стародавньому Римі як прототип сучасного інтегративного права. *Римське право як підґрунтя сучасного права Європи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 27 трав. 2016 р.). Одеса : Фенікс, 2016. С. 4-6

750. Харитонов Є. О., Харитонова О. І., Харитонова Т. Є. Малі архітектурні форми та тимчасові споруди: до проблеми правового регулювання. *Будівельне право: проблеми теорії і практики:* матер. Третьої наук.-практ. конф. (м. Київ, 4 груд. 2019 р.). Київ-Тернопіль : «Бескиди», 2019. В 2-х ч. Ч. 1. С. 14–18.

751. Харитонова Т. Є. До питання визначення суттєвих умов договору суперфіцію. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 101–104.

752. Харитонова Т. Є. Здійснення прав на чужі земельні ділянки в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Одеса : Юрид. л-ра, 2016. 422 с.

753. Харитонова Т. Є. Проблеми здійснення прав на чужі земельні ділянки : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2016. 322 с.

754. Харланд Б. Использование территорий в американских городах. Москва : Госстройиздат, 1959. 216 с.

755. Хатнюк О. Дуалізм правової природи договорів оренди землі. *Віче*. 2014. № 14. С. 27–30.

756. Хвостов В. Н. Система римского права : учеб. Москва : Спарк, 1996. 533 с.

757. Хламов И. Т., Шометов К. Ф. Капитальное строительство в условиях ускорения научно-технического прогресса. Планово-организационные проблемы. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1988. Ч. 1. 152 с.

758. Хряпченко В. П. Галузі в системі українського права: правове моделювання: автореф. дис. …канд. юрид. наук: 12.00.01. О., 2018. 20 с. С. 4.

759. Цивилистические записки. Вып. 4. М., 2005. С. 385–386 (автор очерка – Д. В. Жернаков).

760. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15 (дата звернення: 11.12.2018).

761. Цивільний процесуальний кодекс України: ЗУ від 18.03.2004 № 1618-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15 (дата звернення: 11.05.2020).

762. Цюра В. В. Речові права на чуже майно : наук.-практ. посіб. Київ : КНТ, 2006. 136 с.

763. Чау Тхі Хань Ван. Земельне законодавство Соціалістичної Республіки В'єтнам і України: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. …канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2007. 20 с.

764. Чирик А. О. Спільна часткова власністьна земельну ділянку за земельним законодавством України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2019. 20 с.

765. Чубаров В. В. Проблемы правового регулирования недвижимости. Москва : Статут, 2006. 336 с.

766. Чубуков Г. В. Земельная недвижимость как правовая категория. URL: http://www.lawmix.ru/comm/4551 (дата звернення: 11.12.2018).

767. Шаповал В. Феномен конституції у контексті вітчизняної політико-правової «міфології». *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 3. С. 14–18.

768. Шаповал К. В. Принцип спеціалізації як концептуальна передумова створення земельних судів в Україні. *Вісник Академії адвокатури України.* 2011. Число 3. С. 160–166.

769. Шахназарян К. Е. Питання проблеми систематизації прав на чужі речі за законодавством України. *Часопис цивілістики*. 2017. Вип. 24. С. 27–30.

770. Шевченко В. В. Реалізація принципу свободи договору в земельному праві України: дис. … канд. юрид. наук 12.00.06. Київ, 2016. 197 с.

771. Шемшученко Ю. С., Кулинич П. Ф. Земельное право в правовых системах России и Украины начала XXI в.: некоторые вопросы теории. *Аграрное и земельное право.* 2012. № 5 (89). С. 15–18.

772. Шемшученко Ю. С., Малышева Н. Р. Государственное управление качеством окружающей среды в городах. *Охрана окружающей среды в городах (организационно-правовые вопросы)* / Отв. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Наукова думка, 1981. С. 7–81.

773. Шепелев В. В. Несовершенство понятия «Градостроительная деятельность», закрепленного в Градостроительном кодексе Российской Федерации. *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2009. №2. С. 142–148.

774. Шеремет А. П. Земельне право України : навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2008. 632 с.

775. Шершеневич Г. Ф. Учебник русскаго гражданскаго права. Москва : Изданіе Бр. Башмаковыхъ, 1912. 951 с.

776. Шингель Н. А. Тенденции обновления земельного законодательства Республики Беларусь. *Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права*: матер. міжнар. наук. -практ. конфер. (м. Київ, 30-31 жовтня 2009 р.) / за ред. В. М. Єрмоленка. Київ : ІРІДІУМ, 2009. С. 230.

777. Шорников Д. В. Особенности гражданско-правового регулирования права собственности и иных частных прав на землю как основа устойчивого развития (опыт Республики Корея). *Вестник Томского государственного университета. Право.* 2014. № 4 (14). С. 142–153.

778. Штефан В. С. Проблемні питання регулюваннявідносин щодо встановленнята зміни меж адміністративно-територіальних одиниць України. *Державне будівництво та місцеве самоврядува*ння. 2012. Вип. 23. С. 311–321.

779. Шульга М. В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах: автореф. дис. … докт. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 1998. 37 с.

780. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельних отношений в современных условиях. Харьков : Консум, 1998. 224 с.

781. Шульга М. В. Земельний кодекс України : наук. -практ. комент. Харків : Одіссей, 2008. 624 с.

782. Шульга М. В. Концептуальні засади регламентації сучасних земельних відносин. *Проблеми законності*. 2008. Вип. 95. С. 112–116.

783. Шульц Р. В. Застосування наземного лазерного сканування при вирішенні задач інженерної геодезії. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/MTP/2009_32/pdf/3265shul.pdf. (дата звернення: 20.12.2018).

784. Щерба С. П., Щедрін В. К., Заглада О. А. Філософія : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. С П. Щерби. Київ : МАУП, 2004. 216 с.

785. Эйсман А. А. Заключение эксперта (структура и научное обоснование). Москва : Юрид. лит., 1967. 152 с.

786. Эннекцерус Л. Курс Германского гражданского права. Т. 1. Введение и Общая часть. Полутом 2. Москва : Издательство иностр. лит., 1950. 483 с.

787. Ющик О. Конституція України: загальні питання методології оновлення. *Вісник Конституційної асамблеї*. 2013. С. 118–124.

788. Яблочкина Е. А. Соотношение права застройки и аренды земельного участка в целяхстроительства. *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология иискусствоведение. Вопросы теории и практики.* 2015. № 8 (58). С. 213–216.

789. Яковлев А. В. К методологии градостроительных исследований. *Градостроительство : теория и практика* : межвуз. сб. тр. Ленинград : ЛИСИ, 1983. С. 5–10.

790. Яніцький В. П. Порядок набуття права власності на земельну ділянку в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2007. 18 с.

791. Янчук В. З. Рецензія на монографію Г. Полянської «Правовая охрана лесов». *Советское государство и право*. 1957. №10. С. 89-93.

792. Ярошевська Р. С. Теоретично-правовий аналіз поняття містобудівної діяльності. *Право і суспільство*. 2015. № 5 Ч. 3. С. 115–120.

793. Ball S. S. The Vertical Extent of Ownership in Land. *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register.* 1928. Vol. 76. Iss. 6. P. 631–689.

794. Barry J. Changing role and responsibilities of organisations involved in land administration. URL: http://wplaamsterdam. com/ (дата звернення: 20.12.2018).

795. Bugge H. C. Environmental Law in Norway. Wolters Kluwer, 2014. 98 p.

796. Building on Agricultural Land in France. URL: https://www.frenchproperty.com/news/build_renovation_france/house_construction_farmland/ (дата звернення: 09.11.2018).

797. Compendium of European Spatial Planning, 2007. The EU Compendium of Spatial Planning Systemsand Policies. URL: https://publications.europa.eu/lv/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556. (дата звернення: 09.11.2018).

798. Czech National Council Act No. 114/92 on the Protection of Nature and the Landscape. URL: http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC004729 (дата звернення: 09.11.2018).

799. Delafons J. Politics and Preservation: A policy history of the built heritage 1882-1996. London: E&FN Spon, 1997. 232 p.

800. Gierke O. Deutsches Privatrecht. Erster Band. Allgemeiner Teil und Personenrecht. Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1895. S. 257–269.

801. Gruevski G. Recent development of the cadastral system with focus on 3D. URL: http://wplaamsterdam. com/ (дата звернення: 20.12.2018).

802. Hall T. Planning Europe’s capital cities: aspects of nineteenth-century urban Development (Planning, History and Environment Series). London: Taylor & Francis, 2007. 408 p.

803. How Houston gets along without zoning. URL: http://www.businessweek.com/the_thread/hotproperty/archives/2007/10/how_houston_get.html (дата звернення: 20.12.2018).

804. How to get Planning Permission on Agricultural Land. URL: https://urbanistarchitecture.co.uk/getting-planning-permission-on-agricultural-land/ (дата звернення: 09.11.2018).

805. Hubbard B. American Boundaries: The Nation, the States, the Rectangular Survey. University of Chicago Press, 2009. 476 p.

806. Mullin J. R. American Perceptions of German City Planning at the Turn of the Century. *Urbanism: Past and Present*. Vol. III, 1977. P. 5–15.

807. The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development from 22 October 1999. URL: http://www.ddl.org/figtree/pub/figpub/pub21/figpub21.html (дата звернення: 09.11.2018).

808. The Bogor Declaration from 18-22 March 1996. URL: http://www.geom.unimelb.edu.au/fig7/Bogor/BogorDeclaration.html (дата звернення: 09.11.2018).

809. Transfer of Development Rights. University of Michigan. 9 Mar. 2009. URL: http://www.emich.edu/public/geo/557book/d244.tdr.html (дата звернення: 09.11.2018).

810. Wade H. Administrative law. 6th Ed. Oxford: Clarendon Press, 1988. 456p.

ДОДАТКИ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

2. Ріпенко А.І. Використання земель для містобудівних потреб: теоретичні та практичні проблеми: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 496 с.

2. Ріпенко А.І. Містобудівна діяльність на землях населених пунктів: історико-правовий огляд. *Науковий вісник НУБІП. Серія «Право».* № 165. 2011. С. 172–180.

3. Ріпенко А.І., Мірошниченко А.М. «Планувальна експропріація» за законодавством України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. № 5 (127). 2012. С. 59–66.

4. Ріпенко А.І., Мірошниченко А.М. Чи є в Україні землі комунальної власності. *Адвокат.* № 2 (137). 2012. С.6-10.

5. Ріпенко А.І., Мірошниченко А.М. Зобов'язальні права користування земельною ділянкою. *Право України.* 2012. № 7. С.40-49.

6. Ріпенко А.І. Правове регулювання використання надземного та підземного простору земельних ділянок. *Форум права*. №1. 2012. С. 820–829

7. Ріпенко А.І., Мірошниченко А.М., Попов Ю.Ю. Земельні ділянки: віндикація, реституція, кондикція, визнання прав (співвідношення та деякі проблемні питання). *Часопис Академії адвокатури України*. 2012. № 16 (3'2012). С.1 – 24.

8. Ріпенко А.І., Мартин А.Г., Мірошниченко А.М. Теоретичні та практичні проблеми правового забезпечення безоплатної приватизації земель. *Південноукраїнський правничий часопис*. № 4. 2012. С. 123–126.

9. Ріпенко А.І. Земельні ділянки та інші нерухомі речі як правові абстракції. *Форум права.* № 1. 2013. С.822-830.

10. Ріпенко А.І. Володіння земельними ділянками: законодавче регулювання, теоретичні питання. *Науковий вісник Ужгородського національного*

університету. Серія «Право». 2013. Вип.21. Ч.1. Том.1. С.98-102; *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2012. Вип. 20. Ч. 2. Том. 2. С.75 – 78.

11. Ripenko A. Urban and land planning legislative reform. *Право і громадянське суспільство*. № 3. 2013. С. 88 – 91.

12. Ріпенко А.І. Питання захисту речових прав на земельні ділянки в останніх актах судової практики. *Право і громадянське суспільство*. № 4. 2013. С. 49 – 63.

13. Ріпенко А.І. Права на земельні ділянки в контексті їх використання для містобудівної діяльності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 1. С. 105 – 108.

14. Ріпенко А.І. Конституційна модель земельних відносин в Україні. *Право і безпека.* 2014. № 3(54). С. 19 – 24.

15. Ріпенко А.І. Колосюк А.А. Проблеми методичного забезпечення судової експертизи з питань землеустрою у кримінальних справах. *Наукові праці НУ «ОЮА»*. 2017. Том 17. С.311-317.

16. Ріпенко А.І. Колосюк А.А. Дослідження щодо відповідності технічної документації зі встановлення (відновлення) меж земельних ділянок садибної забудови в містах: організаційно-правові аспекти. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2017. Вип. 17. С.290-297.

17. Ріпенко А.І., Яремко Ю.І., Пєсков І.В. Особливості судової експертизи документації із землеустрою щодо встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2019. Вип. 19. С. 329 – 339.

18. Ріпенко А.І. Некоторые проблемы, связанные с изменением собственников государственных и коммунальных земель в Украине. *Legea si viata.* №12/2. 2013. P.171-174.

19. Ріпенко А.І. Градостроительно-правовые аспекты земельного моратория в Украине. *Jurnalul Juridic Naţional: Teorie şi Practică*. 2014. № 2(6). P.19-24.

20. Ріпенко А.І. Прокурорський нагляд у сфері земельних відносин. *Evropský Politický a Právní Diskurz.* 2015. Vol. 2. Iss. 1. P. 336–338

21. Ріпенко А.І. Мірошниченко А.М. Проблемы принудительного прекращения права на долю в имуществе. *Legea si Viata.* Februarie 2015. P. 63–66

22. Ripenko A., Safonchyk O. Government Administration as the Main Prerequisite for Narrowing the Corruption Space. Baltic Journal of Economic Studies. – Vol. 5. – Iss. 3. P. 193-202.

23. Ripenko A., Martyn A., Openko I., Ievsiukov T., Shevchenko O. Accuracy of geodetic surveys in cadastral Registration of real estate: value of land as determining factor. Engineering for rural development/ Jelgava. 22.-24.05.2019. P. 1818-1825.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

24. Ріпенко А.І. Правові передумови запровадження тривимірного кадастру в Україні. *Механізми управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки:* матеріали круглого столу (Харків, 23–24 червня 2010 року) / [Відп. За вип. А.Я. Сохнич]. Харків, 2010. С.156-159.

25. Ріпенко А.І. Земельно-правове забезпечення відносин у галузі містобудування: теоретичний аспект. *Проблеми розвитку аграрного та земельного права України:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 25 травня 2011 року). Київ: Обрії, 2011. С.172-176.

26. Ріпенко А.І. Будівлі на чужій землі: минуле чи майбутнє? *Співвідношення екологічного, природоресурсного, земельного та аграрного права:* матеріали до круглого столу (9 грудня 2011 року). Харків: Національний університет "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого", 2011. С. С.163-174.

27. Ріпенко А.І. Просторове (територіальне) планування в Україні: еколого-правовий аспект. *Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України* : зб. тез наук. доп. учасн. круглого столу (9 листоп. 2012 р.). Х.: Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого", 2012. С.149-151.

28. Ріпенко А.І. Земельный участок как правовая абстракція. *Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 15-річчю Національного університету «Одеська юридична академія» та 165-річчю Одеської

школи права (30 листопада 2012 року). Том 2. НУ «Одеська юридична академія». – Одеса: Фенікс, 2012. С.506-509.

29. Ріпенко А.І. До питання про особливості володіння земельними ділянками та іншою нерухомістю. *Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських відносин*: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції на тему (17-18 травня 2013 року). – Хмельницький: Хмельницький університет управління і права, 2013. С.223-226.

30. Ріпенко А.І. Зобов'язальні правовідносини, пов'язані з використанням земельних ділянок. *Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права:* круглий стіл, присвяч. пам'яті проф. Ю. О. Вовка (24 трав. 2013 р. / НУ ЮАУ, НАПрУ). Харків: Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого", 2013. С.53-54.

31. Рипенко А.И. Вопросы принадлежности земельных участков и имущества многоквартирных жилых домов. *Актуальні правові проблеми публічно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22 листоп. 2013 р.) / Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького, Нац. акад. наук України. – Київ : Прінт-Сервіс, 2013. С.133-136.

32. Ріпенко А.І. Альтернативне врегулювання земельних спорів із використанням спеціальних знань експерта. *Четверте зібрання фахівців споріднених кафедр «Забезпечення прав в аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних відносинах»*: матер. зібр. (Одеса, 6-9 чер. 2019 р.). О., 2019. С. 170 - 173.

33. Ріпенко А.І. Судова експертиза документації щодо встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць: основні проблеми. *Актуальні питання судової експертизи і криміналістики* : збірник матеріалів міжнарод. наук.-практ. конф., присвяченої 150-річчю з дня народження засл. проф. М. С. Бокаріуса (Харків, 18–19 квіт. 2019 р.). Харків : ХНДІСЕ, 2019. С. 306 – 308.

Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

34. Ріпенко А.І. Каракаш І.І. Правові засади управління і контролю у сфері природокористування й охорони навколишнього природного середовищі у галузі охорони навколишнього природного середовища / Екологічне право України: підруч. для студ. вищих навч. закладів / за ред. І. І. Каракаша. Одеса: Фенікс. 2012. С. 182-208.

35. Ріпенко А.І. Пащенко О.М. Земельне право України: загальна частина: навч. посібн. О.: Видавництво ТОВ «Удача», 2013. 80с.

36. Ріпенко А.І. Современные земельные отношения: проблемы и пути их решения: пособие для практиков и теретиков. К.: ВД «Дакор». 2015. 296 с.

37. Ріпенко А.І. Пащенко О.М. Земельне право України: навч. посібн. Київ: ВД «Дакор», 2016. 236 с.

38. Ріпенко А., Мартин А. Як створити ділянку суші в Україні? Правові перешкоди та способи їх подолання. *Земельне право України: теорія і практика*. 2010. № 4. С. 5 – 16.

39. Ріпенко А.І. Деякі проблемні питання правового забезпечення зміни меж міст в Україні. *Земельне право України: теорія і практика.* 2010. № 7. С. 8 – 16.

40. Ріпенко А.І. Тривимірний земельний кадастр: проблеми міжгалузевого правового регулювання та перспективи запровадження в Україні. *Землевпорядний вісник*. 2010. № 8. С. 14 – 21.

41. Ріпенко А.І., Мірошниченко А.М. Будівлі на чужій землі. Теоретичні перспективи, деякі практичні поради. *Землевпорядний вісник України*. 2012. № 2. С. 34 – 39.

42. Ріпенко А.І., Мартин А.Г, Мірошниченко А.М. Приватизація земель: від корупційного механізму до засобу забезпечення соціальної справедливості. *Земельне право України: теорія і практика*. 2013. № 6. С. 36 – 50.

43. Ріпенко А.І. Права на землю підприємств: що відповісти перевіряючому? *Платник податків*. № 09 (57). 2014. С. 29 – 32.

44. Ріпенко А.І., Мартин А.Г., Мірошниченко А. М. Проблеми та

перспективи приватизації земель громадянами. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2012. № 3-4. С. 46 – 60.

45. Ріпенко А.І. Містобудівне регулювання земельних відносин у містобудівному законодавстві України: тенденції та перспективи. *Землевпорядний вісник*. 2011. № 6. С. 38 – 41.

Апробація результатів дисертації

Теоретичні висновки і практичні рекомендації, які містяться у дисертаційному дослідженні, доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія». Окремі результати дисертації були оприлюднені, зокрема, на таких міжнародних і вітчизняних наукових і науково-практичних конференціях: круглому столі «Механізми управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки» (Харків, 23–24 червня 2010 року); Міжнародній науково-практичної конференції «Проблеми розвитку аграрного та земельного права України» (м. Київ, 25 травня 2011 року); Круглому столі «Співвідношення екологічного, природоресурсного, земельного та аграрного права» (Харків, 9 грудня 2011 року); Круглому столі «Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України» (Харків, 9 листопада 2012 року); Міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права (до 15-річчя НУ ОЮА та 165-річчя Одеської школи права)» (Одеса, 30 листопада 2012 року); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських відносин» (Хмельницький, 17-18 травня 2013 року); Круглому столі, присвяч. пам’яті проф. Ю.О. Вовка «Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права» (Харків, 24 травня 2013 року); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні правові проблеми публічно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин» (Київ, 22 листопада 2013 року); Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 150-річчю з дня народження Засл. проф. М. С. Бокаріуса

(Харків, 18–19 квітня 2019 року); Міжнародній науковій конференції «18th International Scientific Conference Engineering for Rural Development» (Jelgava, 22-24.05.2019); Четвертому зібранні фахівців споріднених кафедр «Забезпечення прав в аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних відносинах» (Одеса, 6-9 червня 2019 року) та інших наукових заходах.

Погоджено
Проректор з навчальної і виховної роботи

_____ Кваша С.М.
(Підпис) (Прізвище, ініціали)

«06» 11. 2019 р.

Затверджую
Перший проректор

_____ Ібатуллін І.І.
(Підпис) (Прізвище, ініціали)

«__» _____ 2019 р.

А К Т
про впровадження/використання результатів
докторської дисертаційної роботи
у навчальний процес

Даним актом стверджується, що результати дисертаційної роботи на тему: **«Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб»**, що представлена на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» виконаної к.ю.н. **Ріпенком Артемом Ігоревичем** впроваджено у навчальну програму при викладанні дисциплін **«Землеустрій»** для ОС Бакалавр, **«Територіальне управління та просторовий розвиток»** для ОС Магістр спеціальності 193 «Геодезія та землеустрій» та **«Правовий процес у землеустрої»** для ОС «Магістр» спеціальності 28 «Публічне управління та адміністрування».

Безпосередньо у навчальному процесі використовуються запропоновані здобувачем методи щодо: правового забезпечення благоустрою земель житлової та громадської забудови; дотримання правових приписів щодо режиму земель загального користування населених пунктів; правового регулювання зонування земель (територій); визначення правового режиму земель, зайнятих вулицями і дорогами міст та інших населених пунктів еколого-правових аспектів просторового (територіального) планування в Україні; правового регулювання використання надземного та підземного простору земельних ділянок.

Декан факультету
землевпорядкування,
д.е.н., доц. **Євсюков Т.О.**

Завідувач кафедри
землевпорядного проектування
д.е.н., доц. **Мартин А.Г.**

ЗЕМЕЛЬНА СПІЛКА УКРАЇНИ

Асоціація «Земельна спілка України»

ЗАТВЕРДЖУЮ
Президент Асоціації
«Земельна спілка України»

_____ А.Г. Кошиль
21 травня 2020 р.

АКТ
про впровадження наукових розробок дисертаційного дослідження Ріпенка Артема Ігоровича на тему «Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб» у діяльність Асоціації «Земельна спілка України»

Президент Асоціації «Земельна спілка України» Кошиль А.Г. склав цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження Ріпенка Артема Ігоровича на тему: «Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право мають вагоме практичне значення для використання у діяльності фермерського господарства.

Основні положення наступних наукових публікацій: (1) Ріпенко А.І. Використання земель для містобудівних потреб: теоретичні та практичні проблеми: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 496 с.; (2) Ріпенко А.І. Современные земельные отношения: проблемы и пути их решения: пособие для практиков и теоретиков. К.: ВД «Дакор». 2015. 296 с.; (3) Ріпенко А.І. Деякі проблемні питання правового забезпечення зміни меж міст в Україні. Земельне право України: теорія і практика. 2010. № 7. С. 8-16; (4) Ріпенко А.І. Правове регулювання використання надземного та підземного простору земельних ділянок. Форум права. №1. 2012. С. 820–829; (5) Ріпенко А.І. Права на земельні ділянки в контексті їх використання для містобудівної діяльності. Південноукраїнський правничий часопис. 2014. № 1. С. 105-108, впроваджено в практичну діяльність Асоціації «Земельна спілка України», розміщувалися на Інтернет-ресурсах Асоціації, використано при консультуванні, а також супроводженні укладення договорів щодо земельних ділянок, які використовуються для містобудівних потреб, вилучення земель тощо.

Президент Асоціації
«Земельна спілка України» **А.Г. Кошиль**

«ЗАТВЕРДЖУЮ»
Директор Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій, професор

_____ К.С.Шапошников

“____” _____ 2020 року

АКТ
про впровадження наукових розробок дисертаційного дослідження Ріпенка Артема Ігоровича на тему: «Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб» у науково-дослідну діяльність Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій

Комісія у складі: голови – завідувача відділу економіко-правових досліджень, доктора юридичних наук Головко Катерини Володимирівни, членів комісії – старшого наукового співробітника, доктора економічних наук, професора Мінакової Світлани Михайлівни та старшого наукового співробітника, доктора економічних наук, старшого дослідника Познанської Інни Володимирівни, склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження Ріпенка Артема Ігоровича на тему: «Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право мають належний науковий рівень та вагоме практичне значення для використання у науково-дослідній діяльності. Основні положення наукових публікацій:

1. Ріпенко А.І. Містобудівна діяльність на землях населених пунктів: історико-правовий огляд. *Науковий вісник НУБіП. Серія «Право».* № 165. 2011. С. 172–180.
2. Ріпенко А.І. Правове регулювання використання надземного та підземного простору земельних ділянок. *Форум права*. №1. 2012. С. 820–829.
3. Ріпенко А.І. Земельні ділянки та інші нерухомі речі як правові абстракції. *Форум права.* № 1. 2013. С.822-830.
4. Ріпенко А.І. Володіння земельними ділянками: законодавче регулювання, теоретичні питання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2013. Вип.21. Ч.1. Том.1. С.98-102; *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2012. Вип.20. Ч.2. Том.2. С.75-78.

5. Ripenko A. Urban and land planning legislative reform. *Право і громадянське суспільство*. № 3. 2013. С.88-91.
6. Ріпенко А.І. Питання захисту речових прав на земельні ділянки в останніх актах судової практики. *Право і громадянське суспільство*. № 4. 2013. С. 49-63.
7. Ріпенко А.І. Права на земельні ділянки в контексті їх використання для містобудівної діяльності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 1. С.105-108.
8. Ріпенко А.І. Конституційна модель земельних відносин в Україні. *Право і безпека*. 2014. № 3(54). С.19-24

Результати дисертаційного дослідження впроваджено у науково-дослідну діяльність Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій.

Голова комісії: _____ К.В. Головко

_____ С.М. Мінакова

_____ І.В. Познанська