



Оксана Ушаповська,

прокурор відділу нагляду за додержанням законів органами фіскальної служби управління нагляду у кримінальному провадженні прокуратури міста Києва

УДК 349.4

Планування в системі функцій державного регулювання земельних відносин в Україні

Завершення земельної реформи в Україні в умовах децентралізації влади з одночасним реформуванням місцевого самоврядування шляхом створення об'єднаних територіальних громад і розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних і поєднаних з ними інших суспільних відносин зумовлює до необхідності теоретичного осмислення і науково-прикладного аналізу тих практичних проблем інституційно-функціонального забезпечення реалізації основних напрямків реформування земельних відносин, які виникають у зв'язку із здійсненням права власності на землю Українського народу та охорони землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави.

Зокрема, особливої актуальності набувають питання планування у механізмі державно-правового регулювання земельних відносин з огляду на зміни, які відбуваються в структурі використання земель як сільськогосподарського призначення, так і несільськогосподарського призначення у межах і за межами населених

пунктів, а також на численні земельні спори, соціальні конфлікти навколо земельних питань, на законодавчі колізії у правовому регулюванні земельних відносин, на невизначеність правового режиму земель на території сільських, селищних, міських рад, об'єднаних територіальних громад, відсутність прозорого доступу до інформації про земельні ділянки та їх користувачів, про землі запасу та перспективи використання земель для залучення інвестицій у розвиток територій тощо.

В українській теорії земельного, аграрного, екологічного права питання щодо діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері планування територій, використання земель досліджували такі вчені, як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкова, Д. В. Бусуйок, А. П. Гетьман, Н. Ю. Гальчинська, С. В. Єлькін, І. В. Ігнатенко, Н. Л. Ільїна, Т. Г. Ковальчук, Т. О. Коваленко, М. О. Ковальчук, О. М. Ковтун, Д. М. Старостенко, П. Ф. Кулинич, Р. І. Марусенко, А. М. Мірошніченко, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, В. І. Семчик, В. М. Правдюк, А. І. Рі-

пенко, М. В. Шульга та інші вчені, у працях яких розглядаються окремі аспекти планування як однієї із функцій органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері управління і охорони земель на національному, регіональному і місцевому рівнях. При цьому комплексного наукового дослідження планування як функції державного регулювання земельних відносин, що виникають у зв'язку із здійсненням прав на землю, використанням і охороною землі, юрисдикційним захистом прав та охоронюваних законом інтересів усіх учасників земельних відносин не проводилось.

Відтак мета цього дослідження полягає у тому, аби на основі теоретичного аналізу наукових підходів до розуміння планування у земельному праві, аналізу норм чинного законодавства з планування територій і земель розкрити правову сутність планування як функції державного регулювання земельних відносин і на цій основі сформулювати наукові визначення і практичні рекомендації за обраною темою наукового пошуку.

Планування є універсальною функцією держави, яка охоплює всі сфери економіки, держави і суспільства, включаючи передусім використання та охорону землі, оскільки в сучасних умовах від результативності планування залежатиме успіх реалізації положень затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 року Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020" за такими пріоритетами розвитку, як проведення земельної реформи, програми залучення інвестицій, реформування відносин у сфері державної власності, збереження навколишнього природного середовища, забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, дерегуляція підприємництва, розвиток малого і середнього бізнесу, оподаткування, захист економічної конкуренції, ринку капіталу, розвиток транспортної і телекомунікаційної інфраструктури, енергетики, забезпечення

сталого розвитку сільського господарства і рибальства тощо [1].

Виходячи з такого функціонального призначення планування його можна розглядати у різних науково-прикладних аспектах, включаючи й земельно-правовий. Планування як правова категорія використовується у теорії права і правозастосуванні у різних сферах правового регулювання суспільних відносин: у забезпеченні економічного і соціального розвитку регіонів; у проведенні адміністративно-територіального устрою; у містобудуванні; у інвестиційній діяльності; у використанні земель і землеустрої; у проведенні оцінки земель; у веденні державного земельного кадастру тощо. В наукових і освітніх джерелах із земельного права планування земель в Україні розглядається по-різному: а) як одна з функцій державного управління у сфері раціонального використання і охорони земель [2, с. 15-27]; б) як функція державного регулювання земельних відносин у ринкових умовах [3, с. 349-357]; в) як складова організаційно-правових заходів адміністративно-територіального устрою [4, с. 70-73]; г) як функціонально-правове забезпечення формування і розвитку поселенської мережі [5, с. 224-227].

У земельно-правовій науці планування як функція державного управління у сфері використання й охорони земель розглядається крізь призму діяльності уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, що полягає у створенні та втіленні перспективних програм (схем) використання та охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також в прийнятті та реалізації на їх основі відповідних рішень [6].

Наявність у теорії земельного права різних доктринальних підходів до розуміння правової природи планування у сфері державно-правового регулювання земельних відносин

пояснюється, на наш погляд, тим, що в основу кожної з наведених теорій покладені різні методологічні засади щодо функціонального використання землі у природі, економіці, суспільстві та здійснення права власності на землю. Зокрема, наукова теорія щодо планування як функції державного управління у сфері використання і охорони землі базується на концепції радянського земельного права, за якою вся земля за основним цільовим призначенням поділяється на категорії, є виключною власністю держави і може використовуватись громадянами та юридичними особами на праві постійного користування відповідно до землевпорядної документації у межах і за межами населених пунктів. Водночас у наукових працях інших вчених науково доводиться інша теорія щодо юридичної сутності планування земель як функції державного регулювання земельних відносин з огляду на те, що за наслідками земельної реформи відбулися істотні зміни у структурі використання земель у різних формах власності, де у приватній власності перебуває більше половини земельного фонду України, відбувається значне розширення територій населених пунктів за рахунок земель сільськогосподарського та іншого призначення, поступово запроваджується ринок земель. Відтак вчені пропонують відмовитись від планування використання земель на основі поділу земель на категорії відповідно до їх цільового призначення і законодавчо передбачити єдині підходи до планування земель як функції державного регулювання земельних відносин у ринкових умовах.

На наш погляд, вбачається більш переконливою наукова позиція тих авторів, які висловлюються за відмову від планування земель на основі поділу їх за основним цільовим призначенням і пропонують законодавчо закріпити планування як функцію державного регулювання земельних відносин. Не можна не погодитись з В. В. Носіком, який стверджує, що в

сучасних умовах зміни суті і характеру відносин власності на землю в Україні, а також суспільних відносин «особа – держава» поняття державного управління земельним фондом (земельними ресурсами) не може застосовуватись у тому розумінні, як це було за радянських часів, оскільки регулюючий вплив держави та місцевого самоврядування має поширюватись не лише на охорону й раціональне використання землі, а й в цілому на правовий режим землі як об'єкт права власності Українського народу та поведінку суб'єктів земельних правовідносин, здійснюватись на національному, регіональному і місцевому рівні шляхом реалізації уповноваженими органами влади і самоврядування функцій щодо планування і розвитку територій, розподілу і перерозподілу земель, організації кадастрового забезпечення земельних відносин, державної реєстрації прав на землю, запобігання спекуляції землею в ринкових умовах, вирішення земельних спорів, притягнення винних у земельних правопорушеннях до юридичної відповідальності [8, с. 352, с. 356-358].

У цьому зв'язку у наукових джерелах пропонуються різні підходи до того, якою за формою, змістом і призначенням має бути замінена функція планування земель в сучасних умовах. Зокрема В. В. Носік [9], А. М. Мірошніченко [9, с. 42-51], Р. І. Марусенко [10, с. 37-46], В. М. Правдюк [11, с. 90-93], В. М. Єрмоленко [12, с. 27-29], О. М. Ковтун [13, с. 34-40] та інші вчені пропонують відмовитись того, щоб у законодавстві була передбачена функція планування використання земель на основі поділу їх за цільовим призначенням і тому вона має бути замінена функцією планування на основі містобудівної документації.

Зокрема, О. М. Ковтун зазначає, що система поділу земель за основним цільовим призначенням на категорії має бути замінена системою зонування земель, що набула значного поширення [14, с. 35].

Водночас у своєму монографічному дослідженні правових проблем зонування земель у межах населених пунктів І. В. Ігнатенко науково доводить, що інститут віднесення земель до категорій і майбутній інститут зонування земель у межах населених пунктів мають бути взаємопов'язані як юридичні механізми, за допомогою яких здійснюється регулювання земельних відносин і тому заміна одного інституту іншим не дозволить вирішити існуючі проблеми в земельній сфері, оскільки вони спрямовані на вирішення різних завдань, тому не виключається, що у перспективі зонування земель у межах населених пунктів може розглядатися як альтернатива поділу земель на категорії за цільовим призначенням [15, с. 231].

Вбачається, що друга точка зору спрямована на збереження у законодавстві функцію планування земель у населених пунктах на основі поділу їх на категорії за цільовим призначенням не основі зонування території населеного пункту, з чим важко погодитись, оскільки зонування земель є основою для їх функціонального використання та тому чи іншому правовому титулі, а не поділу земель за цільовим призначенням.

Відсутність узгоджених науково-теоретичних підходів до розуміння правової природи планування як функції державного управління і сфері використання земель на основі їх поділу на категорії за цільовим призначенням і функції державного регулювання земельних відносин на основі планувальної документації у межах і за межами населених пунктів призводить до того, що у чинному земельному, містобудівному, екологічному та іншому законодавстві закріплюються різні за формою, об'єктами, суб'єктами, змістом функції органів державної влади і місцевого самоврядування щодо планування у сфері використання територій, земель різних категорій і планування на основі містобудівної документації. В свою чергу це вкрай нега-

тивно впливає на стан законності і правопорядку у використанні земель різних категорій, здійснення прав на земельні ділянки, на ефективність юрисдикційного захисту суб'єктивних прав громадян і юридичних осіб на земельні ділянки.

В сучасних умовах законодавчу основу планування земель в Україні становлять норми земельного, містобудівного, екологічного законодавства. Науковий аналіз кількісних та якісних параметрів прийнятих в Україні законів з питань планування територій, використання і охорони земель, містобудування, формування екологічної мережі дозволяє визначити певні тенденції, юридичні дефекти у нормативному регулюванні планування земель. Так, наприклад. У ЗК України від 18.12.1990 року (в редакції від 15.03.1992 року) передбачалось, що використання земель населених пунктів має здійснюватись відповідно до проектів планування та забудови.

У чинному ЗК України закріплюються загальні положення щодо планування використання і охорони земель як заходу управління у галузі земельних відносин, а також міститься загальна норма про необхідність використання земель житлової і громадської забудови відповідно до містобудівної документації.

Зокрема, за ст.ст. 177-178 ЗК України планування використання земель має здійснюватися у формі загальнодержавних, регіональних програм використання та охорони земель, програм використання та охорони земель міст Києва та Севастополя, які мають розроблятися відповідно до програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку та затверджуватись відповідно ВР України, Радою Міністрів АР Крим, обласними радами, Київською і Севастопольською міськими радами. Як показує практика, таке планування використання і охорони земель не має належної результативності через відсутність затвердженої ВР України загальнодержавної програми

використання і охорони земель на перспективу, внаслідок чого органи виконавчої влади та місцевого самоврядування по-різному підходять до реалізації названих норм закону.

У чинному ЗК України закріплюється і такі форми реалізації функції планування використання земель, як природно-сільськогосподарське районування земель та зонування земель. Відповідно до ст. 179 ЗК України, природно-сільськогосподарське районування земель – це поділ території з урахуванням природних та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур. З цієї норми можна побачити, що об'єктом планування виступають землі сільськогосподарського та іншого призначення за межами населених пунктів. Таке районування є підставою для проведення оцінки земель, розроблення землепорядної документації, використання і охорони сільськогосподарських угідь. Порядок здійснення природно-сільськогосподарського районування визначається КМ України.

Згідно ст. 180 ЗК України, зонування земель здійснюється у межах населених пунктів. При зонуванні земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови, та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон. Зонування земель здійснюється відповідно до закону.

Науково-теоретичний аналіз наведених норм ЗК України показує, що у них не розкривається юридична сутність планування земель як функції державного регулювання земельних відносин. Тому ця функція виражена у законі фрагментарно, безсистемно, непослідовно, внаслідок чого правові форми планування земель не узгоджені між собою, планувально-програмні заходи державного і регіонального рівня не враховують особливостей місцевого рівня, планування сільськогосподарських угідь має здійснюватися у формі природно-сільськогосподарського районування, планування земель житлової і

громадської забудови передбачає розробку і затвердження містобудівної документації. Крім того, названі норми ЗК України не узгоджуються з положеннями закону «Про екологічну мережу України» в частині зведеної, регіональної та місцевої схем формування екологічної мережі. Більше того, норми ЗК України не узгоджуються з містобудівним законодавством в частині планування територій, оскільки одним із основних принципів правового регулювання земельних відносин закон визначає поділ земель на категорії за цільовим призначенням.

Правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в незалежній Україні буди вперше започатковані Законом «Про основи містобудування» від 16.11.1992 р. [16]. У наступні роки були прийняті закони з питань планування територій: «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» від 14.10.1994 р. [17], «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 р. [18], «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 р. [19], «Про планування і забудову територій» від 20.04.2000 р. [20], «Про Генеральну схему планування території України» від 07.02.2002 р. [21], «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» від 22.12.2006 р. [22], «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. [23], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності» від 22.12.2011 р. [24], ряду постанов Кабінету Міністрів України, внесення змін і доповнень до них.

Науково-теоретичний аналіз названих законів дозволяє стверджувати, що їх норми були спрямовані переважно на забезпечення планування територій населених пунктів та у сфері містобудівної діяльності. При

цьому планування земель має здійснюватися крізь призму планування територій, що не можна вважати позитивним з огляду на структуру і склад земель в Україні. Не зовсім зрозумілою вбачається позиція законодавця щодо відмови від використання такої юридичної моделі планування земель, яка була передбачена у законі України «Про планування і забудову територій», і яка дозволяла забезпечувати узгодженість публічних і приватних інтересів у плануванні використанні земель для суспільних, регіональних чи місцевих потреб. Водночас прийняття закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», не дивлячись на його позитивні сторони, створює чимало проблем з плануванням земель населених пунктів, приміських і зелених зон, земель рекреаційного, природоохоронного призначення, інших категорій земель.

Резюмуючи викладене, можна зробити загальний висновок про те, що в сучасних економічних, соціальних, державно-правових, політичних умовах відбувається поступова зміна суті і характеру суспільних відносин у сфері використання і охорони землі, здійснення прав на земельні ділянки, що безпосередньо впливає на визначення юридичної природи планування як однієї з ключових функцій державно-правового регулювання земельних відносин на національному, регіональному і місцевому рівнях з метою задоволення приватних і суспільних потреб у використанні землі як головного засобу виробниц-

тва у сільському і лісовому господарстві, просторового операційного базису, об'єкта навколишнього природного середовища.

Правова природа планування як функції державного регулювання земельних відносин полягає у законодавчо забезпеченій можливості органів державної влади та місцевого самоврядування реалізувати передбачені Конституцією України та іншими законами функції і повноваження щодо розробки, затвердження і реалізації 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.

Виходячи з цього, вбачаються перспективними для подальших наукових досліджень питання щодо визначення юридичної природи планування у земельному праві крізь призму принципів і методів правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах, наукового пошуку щодо об'єктів, суб'єктів, змісту суспільних земельних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією органами державної влади і місцевого самоврядування функції державного регулювання земельних відносин у ринкових умовах.

Список використаних джерел

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року // Офіційний вісник України. – 2015. - № 4. ст. 67
2. Андрейцев В. І. Правовий режим землі як основного національного багатства (коментар до ч. 1 ст. 1 Земельного кодексу України) / В. І. Андрейцев // Законодавство України: Науково-практичні коментарі. – К.: Укр.інф.-прав. центр, 2002. – №4. – С. 15 – 27.
3. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: Монографія / В. В. Носік. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 349 – 357.

4. *Кубах С. М.* Організація територіального планування на сучасному етапі розвитку земельних відносин / С. Кубах // Землевпорядний вісник. – 2001. – № 4. – С. 70–73.
5. *Ущатовська О. І.* Правові проблеми планування розвитку сільської поселенської мережі / О. І. Ущатовська // Правові проблеми розвитку сільських територій України : Матеріали Круглого столу, присвячені пам'яті відомого вченого-правознавця, члена-кореспондента НАН України, академіка НАПрН України В. І. Семчика, (м. Київ, 9 грудня 2015 року). – Київ, Видавництво «Прінт-Сервіс», 2015. – С. 224-227.
6. *Земельне право України : підручник* / [за ред.. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша]. – Вид 2, перероб. і доп. – К.: Істина, 2009. – 600 с.
7. *Мірошниченко А. М.* Проблемні правові питання поділу земель на категорії / А. М. Мірошниченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. - № 12. – С. 42-51.
8. *Марусенко Р. І.* Деякі аспекти принципу використання земель за цільовим призначенням / Р. І. Марусенко // Земельне право України: теорія і практика. – 2007. - № 1. – С. 37 – 46;
9. *Правдюк В. М.* Проблемні питання, які пов'язані із цільовим призначенням земель України // В. М. Правдюк // Економіка та право. – 2010. – № 3. – С. 90 – 93.
10. *Єрмоленко В. М.* Проблемні питання цільового призначення земель / В. М. Єрмоленко // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : матеріали між народ. Наук.-практ. конференції, 9 -10 жовтня 2009 року / [за аг. ред.. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги]. – Харків : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – С. 27-29.
11. *Ковтун О. М.* Зонування земель як форма планування їх використання та охорони: сучасний стан та перспективи розвитку / О. М. Ковтун // Вісник Академії адвокатури України. – Том 13, число 2 (36). – 2016. – С. 34 – 40.
12. *Ігнатенко І. В.* Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів : монографія / І. В. Ігнатенко; під аг. ред.. проф.. М. В. Шульги. – Харків: Видавництво «Фінарт», 2014. – С. 231.
13. *Відомості* Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
14. *Відомості* Верховної Ради України. – 1994. - № 46. – Ст. 411
15. *Відомості* Верховної Ради України. – 1995. - № 8. – Ст. 54
16. *Відомості* Верховної Ради України. – 1999. - № 31. – Ст. 246
17. *Офіційний вісник* України. – 2000. - № 20.- Ст. 813
18. *Відомості* Верховної Ради України. – 2002. - № 30. – Ст. 204
19. *Офіційний вісник* України. – 2007. - № 2. – Ст. 64
20. *Офіційний вісник* України. – 2011. - № 18. – Ст. 735
21. *Офіційний вісник* України. – 2012. - №5 . – Ст. 165.

Ущатовська О. І. Планування в системі функцій державного регулювання земельних відносин в Україні

Розглядаються теоретичні і практичні проблеми визначення юридичної природи планування як функції державного регулювання земельних відносин в Україні.

Ключові слова: планування, державне регулювання, містобудівна документація, зонування, природно-сільськогосподарське районування.

Ущаровская О. И. Планирование в системе функций государственного регулирования земельных отношений в Украине

Рассматриваются теоретические и практические проблемы определения юридической природы планирования как функции государственного регулирования земельных отношений в Украине.

Ключевые слова: планирование, государственное регулирование, градостроительная документация, зонирование, природно-сельскохозяйственное районирование

Uschaporvska O. The Planning in the system of functions of state regulation of land relations in Ukraine

The theoretical and practical problems of determining the legal nature of planning as a function of state regulation of land relations in Ukraine are considered.

Key words: planning, state regulation, urban planning documentation, zoning, natural and agricultural zoning