

Ситнік Т. М.,
аспірант сектору проблем аграрного і земельного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ, ЗАЙНЯТИХ ЗЕЛЕНИМИ НАСАДЖЕННЯМИ

MANAGEMENT OF THE LANDS IN THE SETTLEMENTS OCCUPIED BY THE GREENERY

У статті розглянуто теоретичні підходи до визначення поняття «управління у сфері використання та охорони земель», на основі яких запропоновано дефініцію поняття «управління у сфері використання та охорони земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах». Визначено функції управління у сфері використання та охорони земель населених пунктів, зайнятих зеленими насадженнями.

Ключові слова: зелені насадження, населений пункт, земельні відносини, управління, функції управління.

В статье рассмотрены теоретические подходы к определению понятия «управление в сфере использования и охраны земель», на основе которых предложено определение понятия «управление в сфере использования и охраны земель, занятых зелеными насаждениями в населенных пунктах». Определены функции управления в сфере использования и охраны земель населенных пунктов, занятых зелеными насаждениями.

Ключевые слова: зеленые насаждения, населенный пункт, земельные отношения, управление, функции управления.

Theoretical approaches to the definition of the concept «management in the sphere of land use and protection» are considered in the article on the basis of which the definition of the concept «management in the sphere of use and protection of lands occupied by the greenery on the settlements» was proposed. The functions of the management in the sphere of use and protection of lands occupied by the greenery of the settlements were determined.

Key words: greenery, settlement, land relations, management, function of management.

Одним із складових елементів правового режиму земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах, є управління поведінкою відповідних суб'єктів відносно таких земель. Зважаючи на важливість цієї складової, виникає потреба в аналізі самого поняття «управління у сфері використання та охорони земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах» та окресленні відповідних основних функцій управління, чому і присвячується ця робота.

Необхідність наукових пошуків у цьому напрямку підтверджується також низьким ступенем розробки цієї проблематики в юридичній науці. Незважаючи на те, що питання управління земельними відносинами вивчалися багатьма вченими у галузі земельного права, зокрема В.І. Андрейцевим, О.П. Анісімовим, В.П. Балезінім, А.П. Гетьманом, Б.В. Єрофєєвим, М.І. Козирем, Н.Р. Малишевою, А.М. Мірошниченком та ін., спеціального дослідження саме щодо земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах, не проводилось.

Для початку відзначимо, що саме слово «управління» тлумачиться як «спрямування ходу якогось процесу, вплив на розвиток, стан чого-небудь» [1, с. 469], «керівництво, спрямування діяльності когось чи чогось» [2, с. 726], «цілеспрямований вплив на керований об'єкт для досягнення кінцевої мети» [3, с. 75].

Якщо говорити про землі, то наразі земельне законодавство (зокрема Земельний кодекс України) оперує поняттям «управління в галузі використання

і охорони земель». У науковій доктрині вживаються як терміни «управління у галузі земельних відносин» [4, с. 259–291], «управління земельними відносинами» [5], так і «управління землями» [6, с. 465], «управління земельним фондом» [7, с. 197–239], «управління земельними ресурсами» [8]. Вочевидь, відштовхуючись від вищенаведеного значення терміну «управління», не зовсім коректно говорити про управління землями чи земельними ресурсами, оскільки об'єкт нерухомості не може перебувати в соціальних зв'язках із суб'єктом управлінської діяльності. На це звертав увагу А.П. Анісімов, який абсолютно слушно зауважував, що потрібно вести мову саме про відносини з управління земельними ділянками [9, с. 196], з чим ми повністю погоджуємось. Можливим є й застосування термінів «управління земельними відносинами», «управління у галузі (сфері) використання та охорони земель».

Зважаючи на обмежений обсяг роботи, ми не зупинятимемось на докладному дослідженні еволюції поняття управління земельними відносинами, а зупинимось лише на деяких наукових підходах. У вітчизняній земельно-правовій доктрині управління у сфері використання та охорони земель визначається як організаційно-правова діяльність уповноважених органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання у межах, визначених земельним законодавством України [10, с. 179]. Стосовно поняття управління земельними відносинами вже безпосередньо в межах населених пунктів, то тут варто зга-

дати представників російської юридичної науки. Так, російський науковець А.П. Анісімов дає визначення поняття «управління землями поселень», розуміючи під ним виконавчо-розпорядчу діяльність державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в межах їх компетенції, спрямовану на регулювання земельних відносин у міських і сільських поселеннях з метою забезпечення раціонального використання та охорони земель незалежно від форм власності та інших прав на землю [9, с. 207]. Від себе додамо, що таке визначення не враховує всіх суб'єктів, що мають повноваження з управління земельними відносинами в населених пунктах (про це докладніше йтиметься далі). Інший вчений, Н.Л. Лісіна, окремо визначає управління у сфері використання земель поселень як засновану на законі цілеспрямовану діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, громадян та їх об'єднань щодо забезпечення раціонального та ефективного використання земель поселень, сприятливого середовища життєдіяльності населення, а також сталого розвитку поселень відповідно до містобудівної документації та правил землекористування і забудови [11, с. 182]. Враховуючи те, що землі, зайняті зеленими насадженнями, входять до складу земель населених пунктів, усе вищенаведене поширюється і на управління відносинами щодо них. Проте потрібно розрізняти й особливості такого управління, виходячи з його об'єкта – земельних ділянок, на яких розміщені саме зелені насадження.

Враховуючи все вищенаведене, під управлінням у сфері використання та охорони земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах, потрібно розуміти діяльність уповноважених органів, спрямовану на раціональне й ефективне використання та всебічну охорону цих земель.

Управління земельними відносинами (зокрема й у сфері, яку ми розглядаємо) розкривається і реалізується через функції управління, тобто через певні напрямки діяльності уповноважених суб'єктів.

Аналіз наукових джерел показує, що функції управління землями досліджувались та визначались ще з середини ХХ ст. Враховуючи тогочасні політико-економічні реалії, в основному розкривались функції управління єдиним державним земельним фондом. До таких належали: облік та реєстрація земель, проведення землеустрою, контроль за належним використанням землі [12, с. 216–217; 13, с. 53]. Були вивчені й функції управління землями населених пунктів, до яких В.П. Балезін та Б.В. Єрофєєв віднесли планування земель міст, державний облік і реєстрацію землекористування, розподіл і перерозподіл земель міст, державний контроль за використанням земель міст, вирішення земельних спорів [14, с. 20–32; 15, с. 58–117].

Але функції управління не є статичними, вони нерозривно пов'язані з розвитком суспільних відносин, економічними та політичними процесами. Тому функції управління у сфері земельних відносин, визначені за радянських часів, у сучасних умовах зазнали суттєвих змін.

Нині функції управління (зокрема й у сфері використання та охорони земель) класифікують за багатьма підставами (органами, що їх виконують; територією, на яку поширюються; часом існування; напрямками здійснення), розрізняючи внутрішні та зовнішні [16, с. 369], постійні і тимчасові [17, с. 74], загальні, спеціальні та допоміжні [18, с. 259], безпосередні й опосередковані [8, с. 48–49] та ін.

Якщо базуватись на об'єкті управління, яким тут є відносини щодо використання та охорони земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах, то візьмемо за основу їх поділ на загальні та спеціальні.

До перших відноситимуться ті функції управління, які застосовуються до відносин щодо всіх земель України. Вчені, що займалися цією проблематикою, розробили різні переліки таких функцій. На думку В.С. Циплухіної, це: нормативно-методичне забезпечення регулювання земельних відносин, державний контроль за використанням та охороною земель, організація землевпорядних робіт, проведення державного моніторингу та ведення державного кадастру [19, с. 87]. З позиції О.В. Сакаля, функції управління земельними ресурсами включають облік земель, планування використання земель, організацію використання земель, мотивацію ефективного землекористування, моніторинг і контроль землекористування [20, с. 186]. Дещо інший «набір» функцій управління у цій сфері пропонує О.Є. Євграфов, відносячи до них поряд з уже згаданими стандартизацію і нормування в галузі охорони земель, економічне регулювання раціонального землекористування, вирішення земельних спорів, маркетинг, інноваційно-інвестиційну політику, забезпечення науково-технічною інформацією, вивчення і картографування земельних ресурсів та ін. [21, с. 82]. Значну кількість функцій запропонувала І.В. Ігнатенко: 1) здійснення землеустрою; 2) здійснення обліку земельних ділянок; 3) організація та проведення інвентаризації земель, інших об'єктів нерухомості; 4) здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; 5) ведення моніторингу земель; 6) функція надання та вилучення земельних ділянок; 7) створення та організація діяльності органів виконавчої влади зі спеціальними функціями з управління земельними ресурсами поселень; забезпечення громадян та їх об'єднань інформацією; 9) функція охорони земель [22, с. 195]. Не заперечуючи всі ці підходи, ми все ж вважаємо, що загальні функції управління відносинами у сфері використання і охорони земель закріплені Земельним кодексом України. Згідно з розділом 7 цього нормативного акту ними є: встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць; планування використання земель; землеустрій; контроль за використанням та охороною земель; моніторинг земель; державний земельний кадастр; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель.

Спеціальні функції управління відносинами щодо використання та охорони земель, зайнятих зеленими насадженнями, в населених пунктах, виводяться із

загальних, але спрямовані не на всі землі, а лише на землі в межах населених пунктів.

З позиції В.І. Андрейцева, це прогнозування планування і забудови територій, а також ведення містобудівного кадастру [23, с. 360]. Окрім названих, інший науковець, І.В. Ігнатенко, до них відносить ще й резервування земельної ділянки, ведення моніторингу об'єктів містобудівної діяльності, планування розвитку територій, а також територій міських і сільських населених пунктів, зонування земель у межах населених пунктів, видачу дозволів на будівництво, оцінку земель [22, с. 195–196]. Дозволимо собі зауважити, що оцінка земель досить умовно може вважатися саме спеціальною функцією управління у сфері використання земель населених пунктів, бо здійснюється і для інших земель. Хоча специфіка існує. Виокремлюють вчені і пріоритетні спеціальні функції управління в галузі використання земель у населених пунктах (зокрема у містах). Наприклад, Є.О. Іванова наголошує, що головне місце тут посідає функція планування та забудови земель житлової і громадської забудови [24, с. 11].

Розглядаючи управління відносинами щодо використання та охорони не всіх земель населених пунктів, а лише земель, зайнятих зеленими насадженнями, потрібно ввести ще один «рівень» функцій, який би відобразив специфіку останніх із врахуванням загальних і спеціальних функцій. Назвемо їх особливими.

Тут потрібно наголосити на головному призначенні зелених насаджень населених пунктів та, відповідно, земель, де вони розміщені, – виконувати санітарно-гігієнічні, рекреаційні, декоративно-художні

та структурно-планувальні функції. Важливість зелених насаджень у сучасному населеному пункті ставить на перше місце проблему їх збереження та відтворення, яка набуває особливої гостроти в умовах постійно зростаючої вартості земель (особливо міських), інтенсифікації забудови тощо.

Тому особливе значення має функція охорони земель, зайнятих зеленими насадженнями, в населених пунктах. Існують і специфічні способи її забезпечення, наприклад введення Законом України № 2739-VI від 2 грудня 2010 р. мораторію строком на 5 років на видалення зелених насаджень на таких об'єктах благоустрою зеленого господарства м. Києва: скверах, ботанічних садах, парках, лісопарках, рекреаційних зонах, лісах м. Києва; урочищах зі стрімкими схилами; зелених насадженнях прибудинкових територій; берегозахисних ділянках та водоохоронних зонах; островах річки Дніпро в межах території м. Києва. Також особливих рис набуває функція планування розвитку територій населених пунктів з урахуванням норм територій, які повинні займати зелені насадження. Приміром, вона може реалізуватись на основі спеціальних програм розвитку та збереження зелених зон населених пунктів. Велике значення має функція зонування в контексті визначення можливого використання земельних ділянок. Причому використання земель, зайнятих зеленими насадженнями, характеризується високим ступенем обмеженості.

Такі особливі функції впливають із спеціальних і фактично є їх реалізацією з особливим акцентом на меті (збереження та збільшення озелених територій у населених пунктах).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР Ін-т мовознавства ; за ред. І.К. Білодіда. – К. : Наук. думка, 1970–1980. – Т. 10. – 652 с.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М. : Русский язык, 1985. – 797 с.
3. Євграфов О.Є. Теоретичні аспекти державного регулювання земельних ресурсів в Україні / О.Є. Євграфов // Теорія та практика державного управління. – 2008. – Вип. 4 (23). – С. 75–83.
4. Лісова Т.В. Публічно-правові засади управління у галузі земельних відносин / Т.В. Лісова / Земельне право : [підруч.] [М.В. Шульга, Н.О. Багай, В.І. Гордєєв та ін.] ; за ред. М.В. Шульги. – Х. : Право, 2013. – 520 с.
5. Строкань В. Управління земельними відносинами в системі місцевого самоврядування: методологічний аспект / В. Строкань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua>.
6. Шеремет А.П. Земельне право України : [підруч.] / А.П. Шеремет. – Чернівці : ТОВ «Вид-во «Наші книги», 2008. – 632 с.
7. Малишева Н.Р. Державне управління земельним фондом України / Н.Р. Малишева / Земельне право : [академ. курс] [В.І. Семчик, В.І. Андрейцев, Г.Ю. Бистров та ін.] ; за ред. В.І. Семчика, П.Ф. Кулиничка. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2001. – С. 197–239.
8. Третьяк А.М. Управління земельними ресурсами / А.М. Третьяк, О.С. Дорош. – Вінниця : Нова Книга, 2006. – 360 с.
9. Анисимов А.П. Теоретические основы правового режима земель поселений в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.06 / А.П. Анисимов. – Саратов, 2004. – 409 с.
10. Гетьман А.П. Правове регулювання управління у галузі використання та охорони земель / А.П. Гетьман / Земельне право : [підруч.] [М.В. Шульга (кер. авт. кол.), Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.] ; за ред. М.В. Шульги. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – С. 197–239.
11. Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений : [учеб.-практ. пособ.] / Н.Л. Лисина. – М. : Дело, 2004. – 296 с.
12. Аксененок Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР / Г.А. Аксененок. – М. : Госюриздат, 1950. – 307 с.
13. Козырь М.И. Государственное управление земельным фондом в СССР / М.И. Козырь // Советское государство и право. – 1968. – № 8. – С. 49–58.
14. Балезин В.П. Правовой режим земель населенных пунктов / В.П. Балезин. – М. : Юрид. лит-ра, 1980. – 96 с.
15. Ерофеев Б.В. Правовой режим земель городов / Б.В. Ерофеев. – М. : Юрид. лит-ра, 1976. – 200 с.
16. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / О.Ф. Скакун. — Х. : Консум, 2001. – 656 с.
17. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / за ред. В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 320 с.

18. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.] : у 2-х т. – Т. 1: Загальна частина / [ред. кол. : В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2007. – 592 с.
19. Циплухіна В.С. Еволюція державного управління земельними ресурсами / В.С. Циплухіна // Теорія і практика державного управління. – 2014. – Вип. 4. – С. 85–90.
20. Сакаль О.В. Функції системи управління земельними ресурсами / О.В. Сакаль // Економіка природокористування і охорони довкілля. – 2012. – С. 181–188.
21. Євграфов О.Є. Теоретичні аспекти державного регулювання земельних ресурсів в Україні / О.Є. Євграфов // Теорія та практика державного управління. – 2008. – Вип. 4 (23). – С. 75–83.
22. Ігнатенко І.В. Правове забезпечення зонування земель в межах населених пунктів : [монографія] / І.В. Ігнатенко. – Х. : Фінарт, 2014. – 274 с.
23. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії / В.І. Андрейцев. – К. : Знання, 2005. – 445 с.
24. Іванова Є.О. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Є.О. Іванова. – Харків, 2007. – 18 с.