

О.М. ОХОТНІКОВА, В.С. ДОРОШ

*Олена Миколаївна Охотнікова, кандидат юридичних наук, доцент**

ORCID: 0000-0003-2927-3363

*Вікторія Сергіївна Дорош, студентка Вінницького державного педагогічного університету ім. Михайла Коцюбинського***

ORCID: 0000-0002-2319-9732

ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ЯК ФУНКЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Постановка проблеми. Важливе значення в галузі використання і охорони земель відіграє така функція публічного управління, як планування використання земель. Але незважаючи на всю її істотність, вищезазначена функція має багато недосліджених аспектів.

Аналіз джерел та останніх досліджень. У роботі проаналізовано наукові праці вітчизняних дослідників щодо питання планування використання земель як функції публічного управління в галузі використання і охорони земель. Основні засади реалізації цієї функції в Україні та в зарубіжних країнах досліджували такі вчені, як В. Боклаг, О. Ботезат, Д. Бусуйок, Г. Грещук, А. Мерзляк, О. Савенок, Д. Сацький, О. Свиридова, А. Третяк. Але при цьому вищезазначена проблема вважається актуальною та такою, що потребує подальшого вивчення й удосконалення.

Формулювання мети. На основі праць вітчизняних вчених та законодавства України проаналізувати функцію планування використання земель та її реалізацію органами публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Помітну роль у створенні перспективних соціально-економічних умов розвитку України відіграє питання врегулювання земельних відносин. Воно є доволі актуальним через важливість та незамінність цього природного ресурсу. Зокрема, ст. 14 Конституції України закріплює, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави¹.

Значущими є питання використання землі, адже саме даний правовий аспект став основним базисом врегулювання цього типу суспільних відносин та вагомим напрямом земельної політики України. Так, однією з перших функцій публічного управління можна назвати планування використання земель.

Вищезазначена функція державного управління має декілька наукових визначень. Зокрема, Г. Грещук під плануванням розуміє прийняття планових рішень суб'єктами управління (відповідними органами або особами) з метою формування чіткої схеми, яка передбачає вибір складу, структури, порядку здійснення заходів, що дасть змогу досягнути встановленої мети шляхом виконання поставлених завдань, а також охоплює якісні та кількісні характеристики об'єкта управління в сучасний та розрахунковий періоди². На думку, О. Свиридової, планування можна охарактеризувати як діяльність уповноважених органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що спрямована на створення й введення перспективних схем використання та охорони земельного ресурсу з урахуванням усіх особливостей для конкретно визначених територій³. А. Мерзляк та В. Боклаг стверджують, що ця функція зорієнтована на діяльність, яка передбачає випередження та супроводження освоєння земельних територій, а основною метою її виконання є максимізація благ, що одержуються від використання землі, та мінімізація негативних впливів на природний ресурс⁴. О. Савенок визначає, що планування використання та охорони земель як функція державного управління – це врегульована нормами права діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання використання земельних ресурсів України⁵. Ми вважаємо, що найбільш повне та вдале визначення надала О. Свиридова.

Що стосується реалізації цієї функції в правовому полі, то вона визначена в Земельному кодексі України⁶, Законі України «Про охорону земель»⁷, Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель»⁸ та у Законі України «Про землеустрій»⁹. Щодо визначення поняття цієї функції, то воно відсутнє в законодавстві. Тому ми пропонуємо визначене нами поняття планування використання земель, яке слід додати до ст. 177 Земельного кодексу України та викласти в такій редакції:

© О.М. Охотнікова, В.С. Дорош, 2021

* *Olena Okhotnikova, Ph.D. in law, Associate Professor*

** *Viktoriia Dorosh, student of Vinnytsia State Pedagogical University named after Mykhailo Kotsyubynskyi*

«Стаття 177. Поняття планування використання земель

Планування використання земель – це функція діяльності уповноважених органів публічної влади в сфері земельних відносин, що являє собою інструмент процесу прийняття управлінських рішень, до якого відносяться розподіл ресурсів, адаптація до зовнішнього середовища, внутрішня координація та організаційне стратегічне передбачення щодо досягнення своїх цілей в галузі використання і охорони земель».

Говорячи про визначення поняття планування, варто наголосити й на основних засадах його реалізації як функції. Д. Сацький відокремлює такі принципи планування землекористування, як демократизм, делегування повноважень, участь у прийнятті рішень у сфері земельних відносин, інтеграція, зіставлення та обачність щодо передбачення значних та необоротних збитків для земельної ділянки¹⁰.

Усі ці принципи відіграють важливу роль при плануванні використання земель, адже вони безпосередньо характеризують реалізацію функції планування та вказують на основні напрями діяльності органів публічного управління, визначають засади їх здійснення.

З цих принципів також виходить, що планування здійснюється узгоджено на різних рівнях діяльності органів публічного управління. Проаналізувавши ст. ст. 177, 178 та 180 Земельного кодексу України, можна дійти висновку, що ця функція здійснюється на трьох рівнях: загальнодержавному, регіональному та місцевому (територіальному). Слід зазначити, що відсутність дієвої системи органів публічної влади стосовно управління земельними ресурсами, неузгодженість діяльності місцевих органів влади щодо соціально-економічного розвитку територіальних громад із врахуванням їх інтересів, відсторонення місцевого самоврядування у вирішенні питань у сфері земельних відносин ведуть до неефективного використання земель. І вирішити зазначену проблему повинна земельна децентралізація. Бо саме в умовах її становлення відбувається передача землі об'єднаним територіальним громадам. Це стало можливим завдяки впровадженню та удосконаленню механізму управління землями державної й комунальної власності, а також введення системи земельних аукціонів. Отже, планування на місцевому рівні забезпечується реформою децентралізації, яка має бути завершена шляхом передачі повноважень від органів виконавчої влади до адміністрацій громад¹¹.

Розглядаючи питання рівнів планування, необхідно розглянути і органи публічного управління, що здійснюють вищезазначену функцію. Окрім органів, які зазначалися раніше, існує також Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Відповідно до пп. 47 п. 4 постанови Кабінету Міністрів України «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» до повноважень даного органу входить державне регулювання планування територій¹². Також він повинен забезпечувати роботу Державного земельного кадастру, зокрема і частини його електронного забезпечення – Публічної кадастрової карти України¹³. На місцевому рівні територіальними органами цієї служби є Головні управління Держгеокадастру в областях України.

Проаналізувавши Положення Про Головне управління Держгеокадастру у Вінницькій області та постанову Кабінету Міністрів України «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру», ми зробили висновок, що їх завдання є різними відповідно до рівня планування, але деякі територіальні органи повторюють зміст завдань центрального органу влади. Наприклад, у пп. 5 п. 4 постанови визначено, що Держгеокадастр здійснює державний геодезичний нагляд за топографо-геодезичною і картографічною діяльністю. Аналогічне завдання міститься у пп. 6 п. 4 Положення¹⁴. Дублювання наявне й у пп. 6 п. 4 постанови та пп. 7 п. 4 Положення. Такі самі повторення є й у всіх Положеннях, які закріплюють діяльність територіальних органів влади в областях.

Таким чином, ми можемо спостерігати чіткий розподіл завдань щодо реалізації функції планування використання земель України. Але у законодавстві містяться й певні повторення в повноваженнях центральних та місцевих органів влади. Для покращення дієвості здійснення планування ми пропонуємо виправити ці дублювання шляхом скорочення відповідних повноважень Держгеокадастру.

Розглядаючи вищезазначену функцію, варто звернути увагу на досвід зарубіжних країн. У іноземних державах використовується поняття Land Use Planning, що в перекладі й означає планування використання земель. Поряд із таким терміном існують й інші: Physical Planning – територіальне планування; Land Management – земельний менеджмент, Land Survey – межування і земельна зйомка та Land Administration – державне управління земельними ресурсами, яке здійснюється за принципом ієрархії влади¹⁵. Окрім цього, для розвинених зарубіжних країн характерно розрізняти три форми планування використання та охорони земель: просторове, міське та ландшафтне. Просторове планування не передбачає ведення діяльності у сфері містобудування, тому ця форма вирішення питань організації використовується для простору, де поселення займають невелику частину. За допомогою такого планування вирішується питання розвитку землекористування у поєднанні з основними напрямками економічного зростання, міграцією населення та вимогами охорони довкілля. Що стосується міського планування, то воно спеціалізується на організації раціонального використання міських територій, регулюванні планування і забудови цих земель, а також на видачі спеціальних дозволів на будівництво. Ландшафтне планування покликано забезпечити раціональне використання земель сільських територій та реалізувати природоохоронні й соціально-економічні завдання в аграрному секторі економіки¹⁶.

Отже, проаналізуємо, як функція планування використання земель застосовується в різних зарубіжних країнах, зокрема, у США, Республіці Польща, Канаді та Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії.

Особливість планування використання земель у США полягає в тому, що в цій країні відсутнє єдине законодавство. Усі штати самостійно розробляють необхідні документи відповідно до своєї програми розвитку і організації території. Основою планування є Land Use Planning, тобто зонування територій. При плануванні використання земель велику роль відіграє їх економічна оцінка, особливо це стосується земель сільськогосподарського призначення. Вона здійснюється Службою охорони природних ресурсів.

У Канаді планування і організація використання та охорони земель також здійснюється на трьох ієрархічних рівнях: федеральному, провінційному та місцевому. Влада провінцій займається законотворчістю. Планування земель у Канаді передбачається також за допомогою ведення земельного кадастру. Така функція належить Службі інвентаризації земель. Вона здійснює свою діяльність також і у сфері розподілу земель за їх можливостями для перспективного економічного зонування територій.

Схожа система планування діє й у Великій Британії. Планування розподілу земель, особливо сільськогосподарських, здійснюється за принципом класовості за ступенем їх продуктивності. До першого класу належать землі з невеликими обмеженнями, до другого – з помірними, до третього – землі середньої якості, до четвертого – землі з серйозними обмеженнями, а до п'ятого – з дуже серйозними обмеженнями.

Проаналізувавши досвід зарубіжних країн, необхідно звернути увагу на наявність майже в усіх державах чіткого розподілу на рівні планування. Також ми пропонуємо створення своєї моделі планування, в якій, як позитивний досвід, буде використано певні елементи організації публічного управління США. В її основі лежатиме певна самостійність областей України при здійсненні планування територій. Особливо актуальною наша модель буде в умовах децентралізації, адже ця реформа і передбачає делегування деяких повноважень центральних органів влади на місцеві рівні. Окрім цього, ми вважаємо за необхідне звернути увагу й на створення складової, що відсутня в США, – наявність єдиного законодавства, яке буде регулювати реалізацію цієї функції публічного управління. На нашу думку, до запропонованої моделі також слід додати й поділ сільськогосподарських земельних територій на класи за ступенем їх якості та продуктивності, що забезпечить їх ефективне використання. Так, врахувавши всі ці аспекти, наша модель планування використання земель може стати найбільш ефективною для впровадження в Україні.

Висновки. Таким чином, ми дослідили, що планування використання земель є базисною функцією публічного управління в галузі використання і охорони земель. Це насамперед відображається в тому, що вся подальша діяльність щодо регулювання цієї сфери здійснюється саме на основі планів і схем та що кінцеві результати також залежать від правильного й ефективного планування. Також нами було запропоновано визначення поняття планування використання земель, яке потрібно закріпити на законодавчому рівні в ст. 177 Земельного кодексу України, та створення власної ефективної моделі планування. Врахування усіх цих пропозицій дасть змогу ефективно реалізовувати вищезазначену функцію.

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 02.11.2021).

² Грещук Г.І. Роль планування в управлінні землями сільськогосподарського призначення. *Економічний дискурс*. 2018. № 2. С. 92–101.

³ Свиридова О.В. Планування в системі державного управління земельними ресурсами країни. *Держава та регіони. Державне управління*. 2016. № 4(56). С. 73–77.

⁴ Мерляк А.В., Боклаг В.А. Перспективне планування розвитку територій в умовах реформування системи державного управління в Україні. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 181–187.

⁵ Савенок О.П. Проблеми планування і організації раціонального використання та охорони земель. *Перспективи та напрями збалансованого розвитку територій*: зб. тез І Всеукр. студ. наук.-практ. конф., Дубляни, 2019. Дубляни, 2019. С. 116–118.

⁶ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 03.11.2021).

⁷ Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text> (дата звернення: 03.11.2021).

⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України від 17.06.2020 р. № 711-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20/ed20210527#Text> (дата звернення: 03.11.2021).

⁹ Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> (дата звернення: 03.11.2021).

¹⁰ Сацький Д.В. Основні засади планування землекористування населених пунктів. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2013. № 1–2. С. 147–150.

¹¹ Охотнікова О.М. Деякі питання публічного адміністрування земельними ресурсами в умовах земельної децентралізації. *Децентралізація публічної влади: національний та зарубіжний досвід*: всеукр. наук.-практ. конф. (Одеса, 21 листопада 2019 р.). Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2019. С. 19–24.

¹² Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15-2015-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF/ed20210701#Text> (дата звернення: 05.11.2021).

¹³ Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7.07.2011 р. № 3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17/ed20210826#Text> (дата звернення: 05.11.2021).

¹⁴ Положення про Головне управління Держгеокадастру у Вінницькій області: затв. наказом Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру від 17.11.2016 р. № 308 (у редакції наказу Держгеокадастру від 20.02.2020 р. №53). URL: <https://bit.ly/3mRUGAB> (дата звернення: 05.11.2021).

¹⁵ Ботезат О.П. Зарубіжний досвід землекористування як крок до реалізації земельної реформи в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 24. С. 116–119.

¹⁶ Третяк А.М. Концептуальні засади землепорядного планування розвитку міського землекористування в умовах децентралізації. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2015. № 1. С. 3–13.

Резюме

Охотнікова О.М., Дорош В.С. Планування використання земель як функція публічного управління в галузі використання і охорони земель: адміністративно-правовий аспект.

Досліджується питання планування використання земель як функції публічного управління в галузі використання і охорони земель. Наголошено на різних поглядах науковців щодо визначення поняття цієї функції та її закріплення в правовому полі. Запропоновано власний варіант поняття функції, який слід закріпити в Земельному кодексі України. Зосереджено увагу на визначенні особливостей різноманітних моделей планування використання земель у зарубіжних країнах. Виявлено найбільш вдалу модель здійснення функції планування та запропоновано розробку власної моделі з усіма необхідними доповненнями, що забезпечить ефективне здійснення повноважень органів публічного управління в цій галузі.

Ключові слова: функція планування, Україна, використання земель, публічне управління, зарубіжний досвід, модель планування.

Резюме

Охотникова Е.Н., Дорош В.С. Планирование использования земель как функция публичного управления в области использования и охраны земель: административно-правовой аспект.

Исследуется вопрос о планировании использования земель как функции публичного управления в области использования и охраны земель. Отмечены различные взгляды ученых относительно определения понятия этой функции и её закрепления в правовом поле. Предложен собственный вариант понятия функции, который следует закрепить в Земельном кодексе Украины. Сосредоточено внимание на определении особенностей разных моделей планирования использования земель в зарубежных странах. Выявлена наиболее удачная модель осуществления функции планирования и предложена разработка собственной модели со всеми необходимыми дополнениями, что обеспечит эффективное осуществление полномочий органов публичного управления в этой области.

Ключевые слова: функция планирования, Украина, использование земель, публичное управление, зарубежный опыт, модель планирования.

Summary

Olena Okhotnikova, Viktoriia Dorosh. Land use planning as a function of public administration in the field of land use and protection: administrative and legal aspect.

The article highlights the importance of land use planning as a function of public administration in the field of land use and protection. It is based on the works of national scientists, researchers and modern legislation of Ukraine.

We emphasized the different views of scientists on the definition of this function and outlined the basic principles of its implementation. The authors of the scientific article also identified the consolidation of the planning function in the legal field. The article contains references to certain shortcomings of the legislation on the definition of the concept of land use planning function and offers its own version of enshrining this concept in the Land Code of Ukraine.

During the study, we analyzed the implementation of this function at different levels of government and identified forms of planning. Emphasis was placed on special authorities that perform the function at the public and local levels and analyzed their main tasks and powers, which are enshrined in the relevant regulations. In addition, the authors of the study focused on identifying the features of diverse models of land use planning and protection in foreign countries, in particular, in the United States, the Republic of Poland, Canada and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Based on this analysis, the most successful and effective model of implementation of the planning function was identified and it was proposed to develop its own model with all the necessary additions that will ensure the effective exercise of public administration powers in the field of land relations.

Key words: planning function, Ukraine, land use, public administration, foreign experience, planning model.